

Een kwestie van goed boeren

Economische ontwikkeling in Afrika en Zuid-Oost Azië vergeleken

Het onderzoeksproject 'Tracking Development'

2006-2011

Dirk Vlasblom

Een uitgave van het Afrika-Studiecentrum

Leiden, 2012



Afrika
Studie
centrum

African
Studies Centre
Centre d'Etudes
Africaines

1.	Inleiding - Het Grote Verschil	3
2.	Twee olierijke reuzen – Indonesië en Nigeria	6
3.	Krediet en handjeklap – Kenia en Maleisië	13
4.	Een beetje minder staat – Tanzania en Vietnam	18
5.	De beperkingen van de markt – Cambodja en Oeganda	28
6.	Discussie – Beleid en belangen	36
7.	Conclusie - Ontwikkeling begint met goed boeren	44
	Colofon	47

I. Inleiding - Het Grote Verschil

KUALA LUMPUR IS DE hoofdstad van de Federatie Maleisië en een welvarende metropool. De twee miljoen inwoners zijn ruimtelijk keurig geordend. In het centrum staan goed onderhouden koloniale gebouwen en strakke wolkenkrabbers, waaronder de 452 meter hoge Petronas Twin Towers. Om het centrum heen, in de tweede ring, staan de *shophouses* van de Chinese wijk en Klein India. Aan de rand van de stad liggen nette nieuwbouwwijken en ordentelijk aangeveegde kampongs. De stad gaat er kalmpjes over in het platteland.

Nairobi, de hoofdstad van Kenia, kent geen zachte overgangen. De stad wordt bestormd door een verpauperd platteland. Hij is in vijftig jaar gegroeid van een half naar 6 miljoen inwoners en kan de toeloop niet aan. In de sloppenwijk Kibera, een paar kilometer van het zakencentrum, wonen 600.000, misschien 1 miljoen mensen; niemand die het weet. Het is er onveilig en smerig; er zijn geen trottoirs, er is nauwelijks verlichting en geen riolering.

Toen de twee landen onafhankelijk werden van Groot-Brittannië – Maleisië (toen nog Malaya) in 1957 en Kenia in 1963 – leken ze nog op elkaar. De voormalige koloniën in Azië en Afrika begonnen min of meer gelijktijdig aan een zelfstandig bestaan en in menig opzicht was het een gelijke start. Aan het einde van de jaren vijftig bevonden ze zich in hetzelfde stadium van economische ontwikkeling. De gemiddelde hoofdelijke inkomens in Afrika en Zuid-Oost Azië waren nagenoeg gelijk.

In de afgelopen vijftig jaar beleefde Afrika bezuiden de Sahara de ene economische mislukking na de andere, terwijl een deel van Azië een spectaculaire groei doormaakte. Vooral in de laatste dertig jaar liepen de groeicurven steeds verder uiteen. Nog in 1980 was het gemiddelde hoofdelijke inkomen in Zuid-Oost Azië lager dan in Afrika bezuiden de Sahara; in 1993 was het al tweemaal zo hoog. In Afrika is het percentage armen tussen 1990 en 2002 niet veranderd – 44 procent van de bevolking – terwijl de bevolking groeide. In Zuid-Oost Azië daalde het armoedecijfer in die periode van 19 tot 7 procent.

Niet voor niets repte de Wereldbank in 1993 van 'het Oost-Aziatische wonder'. Dat sloeg op de acht best presterende Aziatische economieën: Japan, Hongkong, Zuid-Korea, Taiwan, Thailand, Maleisië, Singapore en Indonesië. Op Hongkong en Japan na allemaal nieuwkomers onder de snelle groeiers. En vijf ervan lagen in

Zuid-Oost Azië. Zij vermenigvuldigden in luttele jaren hun voedselproductie en schiepen een succesvolle exportindustrie.

Toen deze Aziatische tijgers in de jaren tachtig begonnen te brullen, stortte de Afrikaanse export in. Vanwaar dit grote verschil? Liet Afrika iets na wat Azië wél deed of deed het hetzelfde, maar verkeerd? Kan Afrika iets leren van Azië? Wat brengt eigenlijk ontwikkeling op gang? Het Nederlandse ministerie van Buitenlandse Zaken nam in 2006 het initiatief tot – en trok geld uit voor – een internationaal onderzoek dat antwoorden moest vinden op deze vragen. Het project kreeg de passende naam 'Tracking Development' (op het spoor van ontwikkeling).

Van 2006 tot 2011 maakte een internationale groep onderzoekers – uit Afrika, Zuid-Oost Azië en Nederland – een vergelijkende studie van een halve eeuw economische ontwikkeling in vier landen in Afrika bezuiden de Sahara en vier landen in Zuid-Oost Azië. Ze keken vooral naar het in die periode gevoerde beleid. Daarbij namen de Aziaten ook een Afrikaans land onder de loep en de Afrikanen ook een land in Azië. Zij zochten naar keerpunten in de ontwikkeling – knikken in de groeicurven – en naar factoren die zo'n omslag konden verklaren.

Coach van de Afrikaanse onderzoekers was politicoloog Jan Kees van Donge, kenner van Afrika en verbonden aan het Afrika-Studiecentrum (Leiden) en eerder aan het International Institute of Social Studies (Den Haag, nu onderdeel van de Erasmus Universiteit in Rotterdam). De Aziaten werden begeleid door sociaal-geograaf David Henley, in 2006 onderzoeker bij het Koninklijk Instituut voor Taal-, Land- en Volkenkunde (KITLV) en inmiddels hoogleraar Hedendaags Indonesië aan de Universiteit Leiden.

Bij de start van het programma gaf afrikanist Van Donge zijn kijk op de bedoelingen achter het project. 'Het is Buitenlandse Zaken vooral te doen om nieuwe ideeën voor het eigen beleid. Veel staten in Afrika zijn afhankelijk van Nederlandse en andere ontwikkelingshulp. Zo is in Tanzania 52 procent van de begroting buitenlands gefinancierd; in Oeganda 48 procent. Het is de vraag of dit nog lang kan doorgaan.'

Geestelijk vader van het project is historicus Roel van der Veen, een diplomaat met ervaring in Azië en Afrika, huiswetenschapper van Buitenlandse Zaken en

hoogleraar in Amsterdam en Groningen. Van der Veen gaf bij het begin van het project volmondig toe dat zijn ministerie verlegen zat om input voor het Afrikabeleid. 'De hulp heeft tot nu toe weinig ontwikkeling op gang gebracht. We moeten met onze gedachtevorming niet blijven hangen in de Afrikaanse context, want daar is niet veel nieuws meer te vinden. En dan ligt het voor de hand te kijken naar de Aziatische succesverhalen en te bezien in hoeverre die toepasbaar zijn in Afrika.'

* * *

HET PROJECT TRACKING DEVELOPMENT begon niet in het luchtledige. Sinds het begin van de jaren negentig, toen het succes van de Aziatische tijgers doordrong tot de wereld, is veel nagedacht over de redenen waarom zij wel slaagden en Afrika niet.

De Wereldbank gaf in het rapport *The East Asian Miracle* (1993) een verklaring voor het tijgersucces die onder donoren een soort canon is geworden. De landen in kwestie hadden de inflatie in de hand. Zij hielden hun wisselkoersen op een niveau dat goed was voor de export. Hun banksysteem functioneerde en dat wekte vertrouwen bij buitenlandse investeerders. En ze hadden zelf geïnvesteerd in onderwijs. De Wereldbank schildert een portret van zelfredzaamheid en vergelijkt Oost-Azië met baron Von Münchhausen, die zich aan zijn eigen haren uit het moeras trekt. Een hoge interne spaarquote leidde tot investeringen, wat weer leidde tot economische groei, investeringen in onderwijs en toenemend menselijk kapitaal. De tijgers hadden export gekozen als doel, strategie én maatstaf voor ontwikkeling. Hun eerste prioriteit was: uitvoer en integratie in de wereldmarkt. Westerse bedrijven die hun productieactiviteiten in de jaren tachtig massaal verhuisden naar landen met lage lonen, gingen naar Zuid-Oost Azië, en niet naar Afrika.

Afrika bezuiden de Sahara en Zuid-Oost Azië hebben veel gemeen. In de eerste plaats hun koloniale verleden. Verder liggen beide gebieden in de tropen, met alle ecologische en medische problemen van dien. Alle twee zijn ze in de loop der tijd opgenomen in de wereldeconomie als producenten van grondstoffen en agrarische producten voor de rijke landen. En beide economieën worden commercieel gedomineerd door allochtone minderheden: in West-Afrika Libanezen, in de rest van Afrika Indiërs en in Zuid-Oost Azië Chinezen. Maar er zijn ook grote verschillen. Sommige onderzoekers wijzen op

geografische factoren die van invloed zijn op economische ontwikkeling en vinden dat Afrika in dit opzicht slechter af is dan Zuid-Oost Azië. De Britse politieke econoom Paul Collier noemde in het artikel *Africa: Geography and Growth* (2006) Afrika's ongunstige fysische én sociale geografie. Collier onderscheidt landen in drie categorieën: (1) rijk aan natuurlijke hulpbronnen; (2) arm aan hulpbronnen maar gelegen aan de kust; en (3) arm aan hulpbronnen en ingesloten door land.

Mondiaal presteren aan de kust gelegen landen zonder grondstoffen het beste. Door land ingesloten en aan grondstoffen arme landen doen het 't slechtst. In ontwikkelingslanden buiten Afrika woont maar liefst 88 procent van de bevolking in kuststaten met weinig hulpbronnen. Elf procent woont er in grondstofrijke landen en één procent in ingesloten, grondstofarme landen. Maar in Afrika is de bevolking gelijkelijk verdeeld over de drie categorieën: slechts een derde woont in de gunstigste categorie. Deze ongelukkige verdeling scheelt het continent volgens Collier jaarlijks 1 procent groei.

Verder is Afrika bezuiden de Sahara dun bevolkt. Er wonen 650 miljoen mensen op een oppervlakte van 20 miljoen vierkante kilometer. In Zuid-Oost Azië, maar 4 miljoen vierkant kilometer groot, wonen er bijna evenveel (550 miljoen). Afrika is verdeeld in vijftig staten met kleine, etnisch zeer diverse bevolkingen.

Wereldbankeconomen William Easterly en Ross Levine ontwikkelden in 1997 een index voor etnische diversiteit: de kans dat in één land twee willekeurig geselecteerde individuen behoren tot dezelfde etnische groep. Van de vijftien landen die het laagst scoren op deze index – lees: etnisch het meest divers zijn – bleek er maar één (India) buiten Afrika te liggen. De auteurs berekenden dat 35 procent van het groeiverschil tussen Azië en Afrika is te wijten aan het verschil in etnische diversiteit. Grotere diversiteit leidt tot een heviger concurrentie om hulpbronnen, inkomsten en banen bij de overheid, die kan uitmonden in burgeroorlog.

In 2000 schreef Easterly dat dit verband tussen diversiteit en groei mede wordt bepaald door de kwaliteit van de overheidsinstellingen: 'Etnische diversiteit heeft een negatiever effect op economisch beleid en groei als die instellingen zwak zijn. Maar de negatieve uitwerking van zwakke instellingen op groei en beleid is groter als de etnische diversiteit groter is.' De Amerikaanse econoom John Morell maakte in 2006 jaar een modelstudie van de ontwikkeling in Afrika en

Azië in de jaren 1950-1972. Hij verklaarde de toen al groeiende kloof uit – precies – het verschil in kwaliteit van de staatsapparaten.

De recepten uit de jaren tachtig en negentig van de Wereldbank, het Internationale Monetair Fonds (IMF) en de Wereldhandelsorganisatie (WTO) kwamen neer op vrije markten en een terughoudende overheid. Toch stellen steeds meer onderzoekers vast dat de Aziatische staten een actieve rol hebben gespeeld, onder meer in de vorm van protectie. De Afrikaanse mislukkingen zouden goeddeels zijn te wijten aan de zwakte van Afrikaanse staten.

Jan Kees van Donge vermoedde bij het van start gaan van Tracking Development dat Afrika's grootste makke ergens anders lag. De landbouw, zei hij in oktober 2006 tegen *NRC Handelsblad*, dat is Afrika's zwakke plek. 'De laatste jaren trekt de groei wat aan. Maar die is geconcentreerd in exportsectoren met enclaves van relatieve welvaart: toerisme, mijnbouw, vis- en bloemkwekerijen. Die leveren nauwelijks stimulansen op voor de rest van de economie. En die rest is landbouw, vooral landbouw.'

Van Donge kreeg bijval. De Wageningen Universiteit belegde op 10 oktober 2007 een conferentie over de vraag 'Ontwikkeling in Afrika?' Hans Eenhoorn was in Wageningen docent Voedselveiligheid en Ondernemerschap en was lid van de door voormalig VN-chef Kofi Annan in het leven geroepen Taskforce on Hunger:

'Een industriële revolutie als in Zuid-Oost Azië', zei Eenhoorn, 'is voor Afrika geen optie. Het continent kan de eerstkomende decennia niet concurreren met India en China. In Afrika blijven bewoners van het platteland, nu meer dan tweederde van de bevolking, nog heel lang in de meerderheid. De meesten hebben toegang tot grond, maar die is van slechte kwaliteit als gevolg van erosie, droogte en uitputting door verbouw van steeds dezelfde gewassen. Hetzelfde stukje grond wordt door overerving steeds verder opgedeeld. Alleen een hogere productiviteit van kleine boeren en een betere toegang tot de door importvoedsel overspoelde binnenlandse markt kan de honger in Afrika terugdringen.'

De vraag is waarom dit niet gebeurt. Niek Koning, docent landbouweconomie in Wageningen, wijt dit aan de dwingende liberaliseringsagenda van internationale donoren, die Afrikaanse landen verbieden de eigen landbouw te beschermen. Koning: 'Door het neerhalen van die tariefmuren worden de

boeren niet meer beschermd tegen dalende wereldmarktprijzen. Daardoor raken de agrarische samenlevingen in een neerwaartse spiraal. Boeren hebben geen marges om te investeren in duurzaam grondbeheer. Maar die is wel nodig als de bevolkingsdruk op de grond oploopt. Die druk leidt tot bodemdegradatie en die leidt weer tot verarming, wat de marges voor investeringen verder doet slinken.'

Van Donge schreef de stagnatie in de Afrikaanse landbouw in 2006 vooral toe aan de politici. 'De politieke elite in Afrika heeft eigenlijk geen belangstelling voor het platteland. Op een enkele uitzondering na, zoals Kenia, is er geen beleid. Afrikaanse leiders bouwen vaak een huis, villa of paleis in hun geboortedorp, maar geen boerderij. In een land als Ghana is de hele economie gericht op migratie, op weggaan. In Afrika is het gevoel wijdverbreid dat je om vooruit te komen in het leven weg moet uit je dorp, uit je land. Misschien willen de mensen weg omdat het platteland zo weinig te bieden heeft en komt dát weer omdat de beleidselite met zijn rug naar de dorpen staat.'

Ideeën genoeg. Het onderzoek kon beginnen.¹

* * *

¹ Het onderzoek van Tracking Development (www.trackingdevelopment.net) heeft een rijke oogst opgeleverd. Coördinatoren Jan Kees van Donge en David Henley verzorgden een themanummer van het tijdschrift *Development Policy Review* (1/2012) met bijdragen van henzelf, Peter Lewis, Riwanto Tirtosudarmo, Ahmed Helmy Fuadi, Othieno Nyanjom en David Ong'olo. Vier promovendi uit Afrika en Azië werkten hun bevindingen uit in dissertaties: Ahmad Helmy Fuady over elites en economisch beleid in Nigeria en Indonesië, 1966-1998; Blandina Kilama over de cashew-teelt in Tanzania en Vietnam; Bethuel Kinuthia over buitenlandse investeringen in Kenia en Maleisië; en Leang Un over onderwijspolitiek in Cambodja en Oeganda. Begin 2013 verschijnt een bloemlezing met artikelen van alle deelnemers, onder wie ook Kheang Un en Akinyinka Akinyoade. De laatste is verbonden aan het Afrika-Studiecentrum en is coördinator Nigeria van Tracking Development. De bloemlezing wordt geredigeerd en ingeleid door geestelijk vader Roel van der Veen, voorzitter van de Stuurgroep Bernard Berendsen, directeur van het Afrika-Studiecentrum Ton Dietz en vertegenwoordiger van het KITLV, Henk Schulte Nordholt.

2. Twee olierijke reuzen – Indonesië en Nigeria

DE INITIATIEFNEMERS VAN TRACKING Development hadden weinig moeite met de keuze van het eerste landenduo waarvan de economische verrichtingen zouden worden vergeleken. Aziëvorsers en afrikanisten zijn het er al langer over eens: Indonesië en Nigeria lenen zich heel goed voor zo'n vergelijking, want ze hebben veel gemeen.

Indonesië en Nigeria zijn allebei reuzen in hun regio's. Indonesië is zowel qua landoppervlak (1,9 miljoen vierkante kilometer) als wat betreft inwonertal (230 miljoen in 2009) het grootste land van Zuid-Oost Azië. Nigeria is met een oppervlakte van 933.000 vierkante kilometer en met 155 miljoen inwoners in 2009 de gigant van West-Afrika, sterker nog: het is het volkrijkste land van heel Afrika. In Indonesië woont maar liefst 39 procent van de totale bevolking van de tien lidstaten van de Associatie van Zuid-Oost-Aziatische Landen (ASEAN). In Nigeria woont 47 procent van alle West-Afrikanen. Beide landen hebben heel grote steden. De Indonesische hoofdstad Jakarta telt ruim 9,5 miljoen inwoners en Lagos, de economische metropool van Nigeria, heeft er 7,9 miljoen. Ongeveer de helft van de Indonesiërs en Nigerianen leeft in steden: respectievelijk 51,5 en 48,4 procent.

Indonesië en Nigeria leggen elk een groot gewicht in de schaal in hun eigen regio. Indonesië is het zwaartepunt van de Zuid-Oost-Aziatische economieën. In 2009 ging 31,2 procent van de directe buitenlandse investeringen in alle 10 ASEAN-landen naar Indonesië en die negen andere zijn goed voor meer dan 28 procent van de investeringen in de grootste lidstaat. Het secretariaat van ASEAN zetelt in Jakarta. Nigeria neemt in West-Afrika een soortgelijke positie in. Het is onbetwist de grootste economie van de regio en binnen de regionale organisatie ECOWAS speelt het de eerste viool.

Ook wat betreft ligging en klimaat zijn de twee landen vergelijkbaar: Indonesië is een archipel van 17.000 eilanden, waarvan er zo'n 6.000 zijn bewoond. De langwerpige eilandketen strekt zich uit aan weerskanten van de evenaar en heeft overal een vochtig tropisch klimaat. Ook Nigeria ligt in zijn geheel in de tropen, maar het kent verschillen in regenval. Het zuiden heeft een tropisch regenwoudklimaat; de rest is overwegend savanne, van vlakten met hoog gras en verspreide bomen in het midden van het land tot Sahelsavanne met graspolen en zand in het uiterste noorden.

Beide landen zijn etnisch en cultureel heel divers. In Nigeria leven meer dan 200 etnische groepen en worden 500 talen gesproken. De grootste etnische groepen zijn de Yoruba in het zuidwesten, de Igbo in het zuidoosten en de Hausa-Fulani in het noorden. Samen vormen zij 68 procent van de Nigeriaanse bevolking. De dominante religies zijn christendom (aangehangen door 48,2 procent van de bevolking, vooral katholieken, anglicanen en methodisten) en moslims (50,4 procent, met name in het noorden). Volgens officiële opgaven hangt maar 1,4 procent andere religies aan, maar vooral in het overwegend christelijke zuidoosten zijn traditionele geloofsovertuigingen wijd verbreid.

Indonesië telt meer dan 350 etnische groepen. De grootste zijn Javanen (45%), Soendanezen (14%), Madoerezen (7,5 procent) en Maleiers van de kust (7,5 procent). De bevolking is ongelijk verdeeld over de archipel: 57,5 procent van de Indonesiërs woont op Java, vanouds het centrum van politieke en economische macht. Er bestaan spanningen tussen de etnische Chinezen, die 3 procent van de bevolking uitmaken en 70 procent van het kapitaal bezitten, en de rest. Indonesië erkent zes religies: islam, protestantisme, katholicisme, boeddhisme, hindoeïsme en confucianisme. Ongeveer 90 procent is moslim, waarmee Indonesië het land is met de grootste moslimbevolking ter wereld.

In staatkundig opzicht zijn Indonesië en Nigeria allebei scheppingen van koloniale mogendheden. In 1800 erfde Nederland de territoriale bezittingen van de failliete Verenigde Oost-Indische Compagnie (VOC). In een reeks militaire campagnes, zoals de Java-Oorlog (1825-1830) en de Atjeh-oorlog (1873-1914), verenigden Nederlanders de uitgestrekte Indische archipel met zijn honderden grote en kleine vorstendommen tot één kolonie: Nederlands-Indië. Het Koninklijke Nederlands-Indische Leger (KNIL) delfde in maart 1942 het onderspit tegen het keizerlijke leger van Japan, het begin van drieënhalf jaar bezetting. Na de Japanse capitulatie aanvaardden Indonesische nationalisten niet dat het Nederlandse gezag werd hersteld; op 17 augustus 1945 riepen zij de onafhankelijkheid uit. Daarmee begonnen vier jaar van onderhandelingen en militaire krachtmetingen. In december 1949 droeg Nederland de soevereiniteit uiteindelijk over aan de Verenigde Staten van Indonesië (RSI).

In de prekoloniale periode bestonden er op het grondgebied van wat nu Nigeria is verschillende koninkrijken: Bornu in het noordoosten, Hausa- en

Fulanirijken in het noorden, Benin in het zuiden, Nri in het zuidoosten en een aantal Yurubarijkes in het zuidwesten. Begin negentiende eeuw streken Britse handelaren neer in het Nigerbekken. In een koninklijk handvest van 1886 kreeg de Royal Niger Company volmacht om het bestuur in het gebied te organiseren en de handel te reguleren. In 1914 verenigde Groot-Brittannië de verschillende protectoraten tot de kolonie Nigeria. Na de Tweede Wereldoorlog zwol de roep om onafhankelijkheid aan en in 1954 verleende Groot-Brittannië Nigeria zelfbestuur. Op 1 oktober 1960 werd het land volledig onafhankelijk van het Verenigd Koninkrijk.

Zowel Nigeria als Indonesië kenden in de eerste halve eeuw van hun onafhankelijke bestaan een centralistisch bestuur. Nigeria is weliswaar een federale staat, maar de deelstaten waren en zijn sterk afhankelijk van geldstromen uit het centrum, zeker sinds in de Nigerdelta olie wordt gewonnen waarvan de baten rechtstreeks in de koffers van de centrale regering vloeien. Al een jaar na de soevereiniteitsoverdracht maakte de Indonesische bondstaat RSI, waarin de deelstaten een grote autonomie hadden, plaats voor de eenheidsstaat Republiek Indonesia. Die kende een centralistische bestuursvorm die bleef bestaan tot de val van president Soeharto in 1998. In 1999 kregen de regentschappen, een bestuurslaag tussen district en provincie, vergaande autonomie.

Beide landen kenden een lange periode van militair – of door militairen gedomineerd – bestuur. In Nigeria duurde die van 1966 tot 1998, slechts onderbroken door vijf jaar burgerbewind (1979-1983 en 1993). In de eerste vier decennia van zijn bestaan beleefde Nigeria zes geslaagde en drie mislukte militaire staatsgrepen. Onder het regime van de Nieuwe Orde (1966-1998) speelden de Indonesische strijdkrachten samen met de president, generaal b.d. Soeharto, en de machtige bureaucratie een leidende rol in het Indonesische landsbestuur. Pas in 2000 deden de strijdkrachten afstand van hun automatische vertegenwoordiging op alle bestuurlijke niveaus.

Nigeria en Indonesië beschikken allebei over grote aardoliereserves. In Nederlands-Indië boorde de Koninklijke Nederlandse Petroleum Maatschappij in 1899 een eerste grote oliebron aan bij Perlak, Sumatra. Sindsdien is er ook olie gevonden in Kalimantan en werd Indonesië een belangrijke olieproducent. In 1956 vond Shell, de Britse partner van de Koninklijke, in de Nigerdelta het eerste winbare olieveld en in de jaren zeventig werd

Nigeria het grootste olieproducerende land van Afrika. In beide landen zijn de oliebronnen staatseigendom en is afsluiting van joint venture-overeenkomsten met buitenlandse oliemaatschappijen toevertrouwd aan staatsbedrijven: het Indonesische Pertamina (opgericht in 1957, toen president Soekarno de olie-industrie nationaliseerde) en de Nigerian National Oil Corporation (NNOC, opgericht in 1971, nadat generaal Gowon de olie-industrie in Nigeria gedeeltelijk had genaast). Beide landen zagen de overheidsinkomsten spectaculair groeien tijdens de oliecrisis van 1973.

De twee landen hebben nog iets gemeen: politieke elites misbruiken hun publieke machtsposities voor eigen gewin. Het bewind van president Soeharto kreeg in de jaren tachtig de naam dat het overheidsopdrachten en andere gunsten toespeelde aan familieleden en vrienden van de president, een praktijk die in Indonesië werd omschreven met drie letters: KKN. Die stonden voor 'Korupsi, Kolusi (handjeklap), Nepotisme'. Ook de opeenvolgende, meest militaire, machthebbers van Nigeria bevoordeelden zichzelf, hun vrienden en hun achterban ten koste van de staatskas en ze bedongen forse kick-backs van oliemaatschappijen. Als we afgaan op hun scores op de internationale Corruptie Perceptie Index (CPI) behoren Indonesië en Nigeria tot de meest corrupte landen van de wereld.

* * *

OMDAT INDONESIA EN NIGERIA zo op elkaar lijken, is het opmerkelijk dat hun economische prestaties de afgelopen vier decennia zo ver uit elkaar zijn gaan lopen. In de jaren zestig was het Bruto Binnenlands Product (BBP) van Nigeria ongeveer gelijk aan dat van Indonesië. Volgens de Wereldbank groeide het Nigeriaanse BBP in die periode zelfs iets sneller dan het Indonesische: 5,07 procent tegen 4,18 procent. Na 1968 gaan de cijfers echter uit elkaar lopen. In de periode 1968-1998 groeide de Indonesische economie met 6-7 procent per jaar; terwijl het BBP van Nigeria in die dertig jaar toenam met minder dan 4 procent per jaar.

Het hoofdelijk inkomen (het BBP gedeeld door het aantal inwoners) in Nigeria was in de jaren zestig niet alleen hoger dan het Indonesische, het groeide ook sneller: 2,6 procent per jaar tegen 1,9 procent in Indonesië. Maar na 1968 werden de rollen omgekeerd. Toen groeide het hoofdelijk inkomen van Indonesië sneller en in 1982 evenaarde het dat van Nigeria. In de jaren 1971-

1980 groeide het hoofdelijk inkomen van Indonesië jaarlijks met 5,4 procent, dat van Nigeria met 2 procent. En de kloof werd alleen maar groter: in de periode 1981-1990 daalde het hoofdelijk inkomen in Nigeria met 1,5 procent per jaar; terwijl dat van Indonesië jaarlijks met 4,5 procent bleef groeien.

Groeicijfers en landelijke gemiddelden zeggen niet veel over de inkomensverdeling. Het beeld wordt nog contrastrijker als we kijken naar de percentages Indonesiërs en Nigerianen die leven onder de armoedegrens. Die grens ligt volgens de normen van de Wereldbank bij het inkomensequivalent van 1 dollar per persoon per dag. Wie van minder moet rondkomen geldt als arm in absolute zin. Het percentage arme Indonesiërs nam sinds de jaren '70 gestaag af. In 1970 leefde 60 procent van de Indonesiërs - toen zo'n 70 miljoen mensen - onder de armoedegrens. In 1986 was dit percentage gedaald naar 28 procent; in 1993 was het 17 procent en in 1996 nog 14 procent. In Nigeria nam het percentage armen sinds 1970 toe. In de periode 1973-1985 leefde volgens de Wereldbank 40-50 procent van de Nigerianen in armoede, in 1986 66 procent en in 1996 al 78 procent.

Een maat voor ontwikkeling is verandering in de economische structuur van een land, d.w.z. in de procentuele bijdrage van landbouw, industrie en dienstensector aan het BBP, en in de samenstelling van het exportpakket. In de jaren '60 waren Nigeria en Indonesië allebei nog agrarische landen; de landbouw nam meer dan de helft van het BBP voor zijn rekening. Destijds was in beide landen nog geen 15 procent afkomstig uit industrie. In de jaren '70 daalde het aandeel van de landbouw in het BBP van beide landen naar 31 procent en groeide de bijdrage van de industriële sector navenant.

Maar daar houdt de overeenkomst op. Bij nadere beschouwing laten de twee economieën een paar grote verschillen zien. Zo deed de Indonesische landbouw het in de jaren '70 veel beter dan die in Nigeria. Na het begin van de olie-boom in 1973 liet de landbouw in Indonesië een robuuste groei zien van 4,5 procent per jaar; terwijl de Nigeriaanse landbouw groeide met nog geen procent. Daar had de expansie van de olie-industrie een negatieve invloed op de prestaties van de agrarische sector.

Ook de groeiende secundaire sector (mijnbouw en industrie) laat grote verschillen zien tussen beide landen. In Nigeria was het bijna alleen oliewinning

en bleef de maakindustrie achter. Die laatste droeg maar 5,3 procent bij aan het BBP, minder dan een vijfde van de secundaire sector als geheel. Het aandeel inkomsten uit industrieproducten in het BBP bleef afnemen in de jaren '80 en was in de eerste tien jaar van deze eeuw minder dan 5 procent. De Nigeriaanse economie wordt sinds het midden van de jaren '70 volledig gedomineerd door de olie-industrie, die sindsdien verantwoordelijk is gebleven voor 90 procent van de exportinkomsten.

In Indonesië ging een groeiend aandeel van de olie-industrie gepaard met een groei in de productie van industriële goederen. In de jaren '90 zorgden die laatste voor meer dan de helft van de totale toegevoegde waarde van de secundaire sector. In 1991 was de export van textiel, schoenen en eenvoudige elektronica goed voor het leeuwendeel van de totale uitvoer en bracht ze meer op dan de export van olie. Sindsdien leveren industrieproducten de grootste bijdrage aan het Indonesische BBP. De Indonesische economie is sinds 1970 veranderd van een agrarische in een industriële en diensteneconomie, terwijl die van Nigeria is blijven steken in een monocultuur: olie.

* * *

WAAROM SLAAGDE NIGERIA er niet in om, net als Indonesië, zijn olierijkdom om te zetten in groei en zo de armoede terug te dringen? Sommige analisten zoeken de oorzaak in de zwakte van de Nigeriaanse staat. De etnische verdeeldheid van het land en van zijn politieke elite zou hebben gezorgd voor versnippering en instabiliteit. Bij gebrek aan een dominante etnische groep en politieke consensus zouden opeenvolgende regeringen zich meer hebben bekommerd om behoud van macht en het eigen aandeel in de publieke baten, dus om korte termijnbelangen, dan om een strategie op lange termijn ter bevordering van economische groei, in het belang van het land als geheel.

TD-onderzoekers Ahmad Helmy Fuady en David Henley geloven niet dat tekortkomingen van de Nigeriaanse instellingen verantwoordelijk waren voor de economische mislukkingen. Zij wijzen erop dat het land na de burgeroorlog met het afgescheiden Biafra (1967-1970) er ondanks zijn enorme etnische diversiteit in is geslaagd de nationale eenheid te bewaren en dat het daarin even succesvol is geweest als het Indonesië van de Nieuwe Orde. Ondanks de economische ineenstorting van de jaren '80 heeft Nigeria een nieuwe en efficiënte hoofdstad gebouwd: Abuja.

In weerwil van de vele militaire staatsgrepen was er volgens Fuady en Henley grote continuïteit in de politieke elite van Nigeria. Zo domineerde generaal Ibrahim Badamasi Babangida, voor en na zijn staatsgreep in 1983, twintig jaar de Nigeriaanse politiek, al bleef hij na zijn aftreden in 1993 op de achtergrond. De in 1999 verkozen president Olusegun Obasanjo was van 1976 tot 1979 zelf militair machthebber en toen was Babangida lid van zijn Hoge Militaire Raad. Obasanjo's campagne voor het presidentschap in 1999 werd gefinancierd door deze godfather van de Nigeriaanse politiek.

Volgens dezelfde 'institutionele school' die de magere economische prestaties van Nigeria toeschrijft aan zwakke staatsinstellingen, zou Indonesië zijn successen te danken hebben aan drie decennia van politieke stabiliteit onder Soeharto's Nieuwe Orde. In die periode kon een invloedrijke groep van in het buitenland opgeleide economen, de zogenoemde 'Berkeley mafia', het economische beleid op een consistente koers houden. Dankzij zijn lang onbetwiste machtspositie kon Soeharto deze technocraten uit de wind houden en vrijwaren voor politieke druk van andere spelers.

Bij de uitstippeling van het economische beleid in de jaren 1966-1998 speelden deze technocraten inderdaad een grote rol. Vijf waren er opgeleid aan de University of California in Berkeley en twee aan de Nederlandse Economische Hogeschool (NEH) in Rotterdam. De nestor was Soemitro Djojohadikoesoemo (1917-2001), een telg van de oude Javaanse ambtsadel. Hij studeerde voor de Tweede Wereldoorlog aan de NEH en leidde in de jaren vijftig een generatie economen op aan de Universitas Indonesia in Jakarta, onder wie de latere Berkeley boys. Enkele van deze economen, onder wie Widjojo Nitisastro (1927-2012), doceerden vóór de machtswisseling van 1966 aan de kaderschool van de landmacht (Seskoad) in Bandung. Één van hun leerlingen was Soeharto. Toen hij aan de macht kwam, kregen deze economen sleutelposities in zijn kabinetten.

Maar ook Nigeria beschikte over een lichting economisch geschoolde technocraten en hun loopbaan liep min of meer synchroon met die van hun Indonesische collega's. Onder het bewind van generaal Yakubu Gowon, die in 1966 de macht greep, kregen enkele in Groot-Brittannië opgeleide economen hoge ambtelijke posities, waar zij min of meer de vrije hand hadden. Onder hen waren Allison Ayida, Philip Asiodu, Oletunji Abovade en Olu Falae. Zij behielden die posities niet zo lang als de Indonesische Berkeley mafia, want nadat Gowon in 1975 door een staatsgreep was gevallen werden zij geleidelijk aan de kant

gezet. Toch deelden velen in de Nigeriaanse elite hun economische ideeën en zij bleven van invloed, ook onder de regeringen na Gowon.

In de periode waarin deze Nigeriaanse technocraten het beleid bepaalden, de jaren zeventig, begonnen de economische prestaties van Nigeria en Indonesië uiteen te lopen. Dat Nigeria en Indonesië zulke verschillende resultaten boekten, zeggen Fuady en Henley, was niet het gevolg van uiteenlopende politieke constellaties, maar van grote verschillen in het gevoerde beleid.

* * *

DE BELEIDSMAKERS IN Indonesië en Nigeria hadden om te beginnen heel andere prioriteiten. Dat het Indonesische BBP in 1967, het jaar dat generaal Soeharto president werd, na een lange periode van stagnatie begon te groeien en, in tegenstelling tot Nigeria, ook bleef groeien, was te danken aan een ontwikkelingsstrategie die prioriteit gaf aan het platteland en aan de armen. Die strategie mikte vooral op verhoging van de productiviteit van de kleine boerenlandbouw, de sector van de economie waarvan de meerderheid van de Indonesiërs afhankelijk was voor zijn levensonderhoud.

In de jaren zeventig ging een derde van het Indonesische ontwikkelingsbudget naar de landbouw. Met publieke middelen werd het irrigatiesysteem verbeterd en kwamen nieuwe rijstvariëteiten met een hogere opbrengst beschikbaar. Kunstmest en krediet werden zwaar gesubsidieerd. De staat garandeerde alle boeren bovendien een minimumprijs voor hun rijst. Tussen 1968 en 1985 stegen de opbrengsten per hectare met 80 procent. In de jaren zestig was Indonesië nog de grootste rijstimporteur ter wereld, in 1984 was het zelfvoorzienend. Indonesië financierde de investeringen in landbouw en platteland eerst met buitenlandse hulp, later ook uit de na 1973 fors gestegen oliebaten.

De nieuwe landbouwtechnologie was arbeidsintensief en had niet tot gevolg dat grote aantallen kleine boeren van hun land werden verdreven. Tientallen miljoenen boeren en landarbeiders profiteerden ervan. De plattelandseconomie als geheel werd uit het moeras van stagnatie getrokken, want de ontwikkeling die aan het eind van de jaren '60 en begin jaren '70 op het platteland begon, hield niet op bij de landbouw. De overheid investeerde namelijk ook in wegen, elektriciteit, scholen en gezondheidszorg in de dorpen, waar 70 procent van de bevolking leefde.

De op export gerichte industrialisering die sommige economen nu beschouwen als de sleutel tot het succes van Azië, was in Indonesië in werkelijkheid een afgeleide ontwikkeling, die pas begon toen de groei al was bestendigd. Nog in 1982, na vijftien jaar van aanhoudende groei en terugdringing van de armoede, zorgde de productie van industriële goederen in Indonesië voor maar 11 procent van het BBP en 3 procent van de export. De trend van een dalend BBP werd omgebogen naar gestage economische groei aan het eind van de jaren '60, terwijl de exportgerichte industrialisering pas begon in het midden van de jaren '80.

Toen de industrialisering eenmaal begon, ging het snel. Henley en Fuady tekenen hierbij aan dat dit een reactie was van het particuliere bedrijfsleven op de resultaten van de voorafgaande ontwikkelingsfase: macro-economische stabiliteit, particuliere besparingen en investeringen, een grote binnenlandse markt en een betrouwbaar aanbod van betaalbaar voedsel voor industriearbeiders. Toen de economie als geheel begon te groeien, kregen particulieren vertrouwen in het land. In de loop van de jaren '80 gingen zij investeren in arbeidsintensieve industrieën voor de export: kleding, schoenen en elektronica. Uiteindelijk droeg ook deze arbeidsintensieve maakindustrie in belangrijke mate bij aan de terugdringing van de armoede in Indonesië door werkgelegenheid te scheppen voor honderdduizenden arbeiders, meestal tegen lage lonen. Maar de industrialisering begon pas toen de massale armoede op het platteland was teruggedrongen als gevolg van groei in de landbouw. Indonesië boekte de grootste vooruitgang in armoedebestrijding in de jaren '70 en het begin van de jaren '80, voordat er sprake was van enige exportindustrie.

Henley benoemt in een artikel de twee beginselen van succesvolle ontwikkelingsplanning waardoor de Indonesische technocraten zich lieten leiden.

Het eerste principe kwam hierop neer: ontwikkeling is vooral een kwestie van aantallen en het meest effectieve beleid is dat wat rechtstreeks ten goede komt aan het grootste aantal mensen. Widjojo Nitisastro, de leider van de Indonesische technocraten, legde in het Eerste Vijfjarenplan (1967-1972) van de Nieuwe Orde uit waarom de inspanningen werden geconcentreerd op de landbouw. Het was heel eenvoudig: het merendeel van de Indonesiërs leefde daarvan, hetzij als kleine boereneigenaar, hetzij als landloze boerenarbeider. Landbouwonwikkeling verhoogde de inkomsten van de meerderheid van de Indonesische bevolking en vergrootte zo het nationale inkomen. Widjojo en de

zijn begonnen met 'gedeelde groei'. Brede lagen van de bevolking profiteren rechtstreeks van de economische groei en hoeven niet te wachten totdat de baten van activiteiten van de rijken 'naar beneden druppelen'.

Het tweede principe was: snel resultaten boeken. De Indonesische planners beseften dat het in een vroeg stadium van ontwikkeling niet gaat om langetermijnplanning, maar om het doelbewust nastreven van doelen op de korte termijn. Widjojo en zijn collega's keken in de jaren zeventig niet verder dan het lopende vijfjarenplan. En dat eerste plan was zo schetsmatig dat er geen enkel streefcijfer voor groei, besparingen of investeringen in stond. Het ging hun vooral om vasthouden aan de gestelde prioriteiten. En hun eerste prioriteit was de landbouw, in de woorden van Widjojo 'de centrale arena waarin al onze inspanningen zijn gebundeld en alle resultaten worden verwacht'.

Fuady en Henley noemen het contrast met de Nigeriaanse aanpak 'dramatisch'. Opeenvolgende regeringen daar zagen 'ontwikkeling' vooral als snelle industrialisering om die achterlijke landbouw te boven te komen. In Nigeria daalde het aandeel van de landbouw in het ontwikkelingsbudget van 10 procent in het Tweede Nationale Ontwikkelingsplan (1970-1974) naar 6 procent in het door olie-inkomsten rijk bedeelde Derde Nationale Ontwikkelingsplan (1975-1980). Overheidsinvesteringen in de industrie beliepen 16 procent. Nigeria's prioriteit was niet landbouw, maar industrialisering. De olie-boom van de jaren '70 leverde de middelen om het industriële visioen van de planners waar te maken. En zij konden hun gang gaan, want de militairen hielden hun de hand boven het hoofd.

Terwijl Indonesië zijn oliedollars in de jaren zeventig uitgaf aan arbeidsintensieve landbouw, besteedde Nigeria de olie-inkomsten aan kapitaalsintensieve industriële projecten, waaronder een gigantische staalfabriek die nooit staal heeft geproduceerd. Zelfs als zij spullen maakten, hadden deze nieuwe industrieën heel weinig mensen in dienst. Het waren kathedralen in de woestijn. In theorie zouden deze industrieën moeten zorgen voor meer groei door andere sectoren van de economie te stimuleren en als 'groeipolen' te fungeren. Maar eigenlijk verwachtten de planners niet dat dit snel zou gebeuren. De Nigeriaanse technocraten waren vooral geïnteresseerd in toegevoegde waarde, overdracht van technologie en het Nigeriaanse aandeel in de industriële investeringen. Ze gingen uit van het 'druppel effect' van industriële megaprojecten, niet van gedeelde groei. Ze hadden geen belangstelling voor de relatie tussen

industrialisering en armoedebestrijding. Dat de kloof tussen arm en rijk gaandeweg hun ambitieuze projecten groeide, accepteerden ze. Het was, in de woorden van een van hen, Allison A. Ayida, 'de prijs van snelle ontwikkeling'.

Volgens Henley kwam het verschil in opvatting tussen de Indonesische en Nigeriaanse planners van de jaren '70, enigszins vereenvoudigd, hierop neer. De Indonesiërs zagen ontwikkeling als een proces waardoor arme mensen rijker worden, terwijl de Nigerianen ontwikkeling zagen als een proces van transformatie, waardoor arme landen dingen verwerven die rijke landen hebben en arme landen niet. De Nigeriaanse planners zagen zware industrie en hoger onderwijs als zulke dingen. Om je te ontwikkelen had je die nodig, vonden ze. Hun oriëntatiepunt was een geïdealiseerde vorm van 'modern zijn', namelijk industriële moderniteit, het gewenste eindpunt van het ontwikkelingsproces. De Indonesiërs, zegt Henley, hadden een ander oriëntatiepunt, namelijk de grimmige realiteit van armoede op het platteland, het ongewenste beginpunt van het ontwikkelingsproces. Dat kon alleen worden aangepakt bij de wortels, met gebruikmaking van beschikbare hulpbronnen, niet door te plannen voor een verre toekomst, maar door prioriteiten te stellen en daarnaar te handelen.

* * *

WAAROM GAF HET INDONESIË van de Nieuwe Orde voorrang aan boeren en het platteland en kozen de Nigeriaanse machthebbers voor industrie en de steden? Er zijn drie verklaringen in omloop: (1) maatschappelijke druk; (2) de sociale achtergrond van de politieke elites en (3) de intellectuele bagage van de technocraten.

Volgens de eerste verklaring dwongen de politieke realiteiten van de jaren zestig de militaire machthebbers van Indonesië de belangen van kleine boeren serieus te nemen. De communistische partij van Indonesië, de PKI, steunde op de armen van het Javaanse platteland en dreigde halverwege de jaren zestig de grootste partij te worden, tot het leger er in 1965 bloedig mee afrekende. De ontwikkelingsplannen voor het platteland zouden hebben gediend om de aantrekkingskracht van politiek radicalisme te neutraliseren en zo de macht van de elite veilig te stellen.

Dat de militaire machthebbers van Nigeria niet de noodzaak voelden om de armoede op het platteland terug te dringen, kan komen omdat er in

de Nigeriaanse politiek geen partij van betekenis was die opkwam voor de belangen van de boeren. Het platteland in Nigeria, en in Afrika in het algemeen, speelt geen rol in de politieke calculaties van de elite. Het lag – en ligt nog steeds – 'buiten de publieke sfeer'. Nigeria beantwoordt in dit opzicht aan het Afrikaanse patroon dat regeringen hun macht vooral bedreigd zien door onrust in de steden en verdeeldheid binnen de elite, die doorgaans een uitlaatklep vinden in een militaire staatsgreep, en niet door boerenbewegingen. Afrikaanse elites, zo luidt deze eerste verklaring, stemmen hun beleid af op de belangen van stedelijke belangengroepen: ambtenaren, arbeiders van staatsbedrijven, vakbonden en de strijdkrachten.

Soeharto, meer dan dertig jaar de sterke man van Indonesië, was een Javaanse boerenzoon en liet zich daar graag op voorstaan. Tijdens zijn bewind hingen er overal in het land manshoge posters van de president als 'Vader van de Ontwikkeling', met een hoed van gevlochten bamboe op het hoofd en een sikkel en rijsthalmen in zijn handen. Ook Nigeriaanse machthebbers hebben korte lijnen naar de dorpen. In de jaren '70 wees een onderzoek in westelijk Nigeria uit dat 56 procent van de politici en 59 procent van de ambtenaren kinderen waren van boeren. Olusegun Obasanjo, van 1976 tot 1979 en van 1999 tot 2007 staatshoofd van Nigeria, was net als Soeharto een boerenzoon.

Maar die herkomst zegt niet veel. Soeharto haalt tegenover zijn *ghost writers* G. Dwipayana en Ramadan K.H. zonder schaamte herinneringen op aan de pleziertjes van zijn kinderjaren: rijden op de rug van een karbouw en spelen in de modder van de sawah. Later, als president, lijkt hij pas echt in zijn element tijdens werkbezoeken aan het platteland. Dan onderhoudt hij de opgetrommelde boeren voor de vuist weg over de allernieuwste meststoffen en rijstvariëteiten. De biografie van Obasanjo ademt eerder afkeer van zijn dorpse achtergrond. 'Zijn vader', schrijft biograaf Onukaba A. Ojo, 'wilde dat zijn kinderen zouden ontsnappen aan het geestdodende bestaan van Afrikaanse boeren. () Op weg naar huis vroeg de oude Obasanjo aan zijn zoon: 'Olu, wil je later zwoegen op het veld of een vak leren?' Hij antwoordde: 'Ik wil automonteur worden'.

Ook de universitaire achtergrond van de Indonesische en Nigeriaanse technocraten geeft geen uitsluitel. De in Berkeley geschoolde Indonesiërs hadden vooral een technische en praktische kijk op volkshuishoudingen. Zoals één van hen, Mohammad Sadli, het uitdrukte: 'Ons denken was bovenal

pragmatisch: goed is wat werkt.' Voor zover zij hadden blootgestaan aan filosofische en politiek-economische ideeën waren die vooral links georiënteerd. Toen de Indonesische technocraten in Berkeley studeerden, zwaaide de Griekse socialist Andreas Papandreu de scepter bij de afdeling Economie. Maar van die invloed was weinig te merken toen zij eenmaal minister waren.

De meest invloedrijke Nigeriaanse technocraten, Ayida en Asiodu, volgden in Oxford de richting Politiek, wijsbegeerte en economie, die studenten voorbereidt op een loopbaan in de openbare dienst. Ook Benazir Bhutto en Aung San Suu Kyi zijn er afgestudeerd. Het pakket bevatte de nodige politieke economie en dat kan de Nigerianen er van hebben doordrongen dat staatsmacht nodig is om bestaande eigendomsverhoudingen en gedragspatronen te veranderen. Ook andere Nigeriaanse technocraten stonden tijdens hun studie in Groot-Brittannië bloot aan linkse ideeën over de noodzaak van staatsinterventie. Maar dat gold ook voor Soemitro, de *grand old man* van de Indonesische economen. Die liep in Rotterdam college bij de sociaal-democratische hoogleraar Jan Tinbergen, in 1934 mede-auteur van het Plan van de Arbeid en na de oorlog de eerste directeur van het Centraal Planbureau. Toch gaven zowel Soemitro als zijn pupillen aan de Universitas Indonesia onder de Nieuwe Orde blijk van een groot vertrouwen in de vrije markt.

* * *

AL DEZE FACTOREN KUNNEN een rol hebben gespeeld bij de beleidskeuzen die de machthebbers van Indonesië en Nigeria hebben gemaakt. Toch kennen TD-onderzoekers Fuady en Henley het meeste gewicht toe aan de heel verschillende persoonlijke ervaringen van Indonesische en Nigeriaanse beleidsmakers en de uiteenlopende lessen die zij daaruit trokken.

Indonesiërs doorliepen de hardste leerschool. Zij kregen in de jaren vijftig en zestig te maken met de ontsporing van de Indonesische economie onder Soekarno, de eerste president. Hij was een behendig machtspoliticus en een begaafd volksmenner, maar hij had geen verstand van economie. Hij nationaliseerde in 1957 alle Nederlandse ondernemingen, van plantages en suikerfabrieken tot banken en scheepvaartlijnen, maakte er staatsbedrijven van en onderwierp de internationale handel aan een vergunningstelsel. Zijn kabinetten gaven stelselmatig veel meer uit dan ze aan inkomsten ontvingen, vooral aan nationale prestigeprojecten, niet aan diensten en infrastructuur. De rupiah, de nationale munt, was met een factor tien overgewaardeerd. Smokkel,

zwarte handel en corruptie tierden welig en de armoede nam schrikbarende vormen aan. Halverwege de jaren zestig werd Indonesië geplaagd door hongersnood en hyperinflatie. Het land was intussen 's werelds grootste importeur van rijst en het hoofdelijk inkomen was er lager dan in 1930. Soemitro, Widjojo en hun jongere collega's waren er getuige van en bezonnen zich op een uitweg uit de crisis.

Nigeria had sinds zijn onafhankelijkheid, ondanks drie jaar burgeroorlog (1967-1970), geen ervaring met een economische crisis van vergelijkbare omvang. Het land was minder dicht bevolkt, beschikte over meer ongebruikte landbouwgrond dan Indonesië en had geen gebrek aan voedsel. Overwaarding van de naira en staatscontrole over de verhandeling van landbouwproducten hadden de uitvoer geen goed gedaan en hoge tariefmuren ter bescherming van de nieuwe binnenlandse industrie leidden tot hoge prijzen, maar dankzij de hoge olieprijs kende Nigeria in de jaren zeventig geen begrotingstekorten of verval van infrastructuur. De gevolgen van het gevoerde beleid waren voor de planners dan ook geen reden tot ongerustheid. Toen de olieprijs in de jaren '80 instortte, werd de stagnerende groei toegeschreven aan overbesteding, aan marktfluctuaties en aan corruptie, niet aan de gekozen ontwikkelingsstrategie. Er was hooguit sprake van tekortkomingen in de uitvoering; met het beleid zelf was niks mis.

Fuady en Henley trekken uit hun vergelijkende onderzoek een andere conclusie. Het waren de beleidskeuzen die de twee landen rond 1970 hebben gemaakt die verantwoordelijk waren voor de Indonesische successen en de Nigeriaanse mislukkingen.

* * *

3. Krediet en handjeklap – Kenia en Maleisië

IN DE INLEIDING kregen we al een eerste indruk: Kenia en Maleisië, twee gewezen Britse koloniën, begonnen hun onafhankelijke bestaan onder vergelijkbare omstandigheden. In de jaren zestig gingen hun economieën nog gelijk op. Maar in de loop van de jaren tachtig en negentig liepen de groeicurven steeds verder uit elkaar. Maleisië slaagde er beter in de armoede op het platteland te bestrijden dan Kenia. De regering in Nairobi wedde niet op de massa van arme boeren, die de meeste aandacht vroegen, maar mikte op een kleine groep van zogenoemde 'progressieve' boerenondernemers. De Maleisische inspanningen voor lotsverbetering op het platteland waren succesvoller, maar mikten minder op versterking van de voedsellandbouw dan het geval was in Indonesië. Kuala Lumpur concentreerde zich op den duur op palmolie, productie voor de export.

De veel mindere economische prestaties van Kenia worden vaak toegeschreven aan zwakheden van het openbare bestuur, zoals corruptie en vriendjespolitiek. Maleisië zou economisch een veel beter figuur slaan omdat het land misbruik van publieke ambten zou hebben weten te beteugelen. Onderzoeker Jan Kees van Donge deed voor Tracking Development een vergelijkend onderzoek naar de prestaties van Kenia en Maleisië en kwam tot een wat andere conclusie. Ook Maleisië, ontdekte hij, kampt met institutionele gebreken, zoals de praktijk die ginds 'money politics' heet, een nauwe verstrengeling van politiek en bedrijfsleven. Maar Maleisië kon dankzij baten uit de oliewinning de schade beperken. De olie-inkomsten zorgden niet alleen voor de nodige investeringsmiddelen, zij verhoogden ook de kredietwaardigheid van het land, zodat het gemakkelijker toegang kreeg tot de internationale kapitaalmarkt. Kenia, de tegenhanger van Maleisië binnen Tracking Development, beschikt niet over zulke rijke hulpbronnen en het kreeg maar moeilijk toegang tot buitenlandse financieringsmiddelen. De uiteenlopende prestaties van Maleisië en Kenia, zegt Van Donge, zijn geen kwestie van goed bestuur tegenover wanbestuur, maar, sterk vereenvoudigd, van krediet of niet.

* * *

IN KENIA EN MALEISIË zijn marxistische of radicale socialistische ideeën nooit aangeslagen bij de beleidselite. Na de onafhankelijkheid ontstonden staatsbedrijven, maar regeringen gaven de voorkeur aan vrij ondernemerschap; particulier eigendom van productiemiddelen was de norm. Er was in beide landen wel sprake van enige staatsinterventie in de economie. In Kenia werd de

verhandeling van landbouwproducten geregeld door overheidsorganen. En in de jaren zeventig lanceerde Maleisië de zogenoemde Nieuwe Economische Politiek (NEP), een vorm van positieve discriminatie van de grootste etnische groep, de Maleiers. Dat beleid moest een tegenwicht bieden aan de economische dominantie van de Chinese minderheid. Maleiers kregen goedkope aandelen en krediet. Iets soortgelijks gebeurde in Kenia, waar de regering probeerde om de vorming van een Keniaanse ondernemersklasse te bevorderen naast de ondernemende Aziatische minderheid. Dat werkte vooral gunstig uit voor de grootste etnische groep, de Kikuyu. Toch hebben beide landen de staatsinterventie af en toe gecorrigeerd door middel van deregulering en privatisering. Zowel in Kenia als in Maleisië waren buitenlandse investeerders altijd welkom.

Ondanks incidentele uitbarstingen van politieke onrust waren de twee landen relatief stabiel. Kenia had in de eerste vier decennia van zijn bestaan maar twee presidenten: Jomo Kenyatta (1964-1979) en Daniel Arap Moi (1979-2003). De geschiedenis van de Federatie Maleisië wordt gedomineerd door twee premiers: Abdul Rahman (1957-1969) en Mahathir Mohamed (1981-2003). De twee landen waren veertig jaar lang de facto eenpartijstaten. In Kenia was de Kenyan African National Union (KANU) tot 2001 onafgebroken aan de macht. Maleisië heeft partijen op etnische grondslag. Sinds 1957 regeert een coalitie van de United Malays' National Organization (UMNO), de grootste partij van Maleiers, en de politieke organisaties van Chinezen en Indiërs.

Ondanks deze overeenkomsten hebben de twee landen in economisch opzicht bij lange na niet dezelfde vooruitgang geboekt. Sinds de onafhankelijkheid is de economie van Maleisië exponentieel gegroeid, met korte onderbrekingen in het midden van de jaren tachtig en tijdens de Aziatische crisis van 1997. De gemiddelde groei was in de jaren 1961-2009 6,4 procent. In Kenia bleef de economische groei na een veelbelovende start in de jaren zestig gemiddeld op hetzelfde niveau (4,6 procent), met een piek op het hoogtepunt van de koffie-boom, in 1971, en een dieptepunt - een krimp van 4,7 procent - na het uitbreken van de oliecrisis (1973).

* * *

VAN DONGE GING NA of er keerpunten zijn aan te wijzen in de economische ontwikkeling van beide landen en zocht naar factoren die het

verschil in succes verklaren. Hij keek eerst naar de bruto investeringen. Die beliepen in de jaren 1981-1990 30 procent van het BBP in Maleisië en 20 procent in Kenia. In de tien jaar daarna groeide de kloof: 36 tegen 17 procent. Deze vertraging in de investeringen suggereert dat Kenia beschikte over steeds minder financieringsmiddelen en dat als gevolg daarvan de groei stakte, terwijl in Maleisië sprake was van een omgekeerd patroon.

Beide landen steunden voor de financiering van hun economische groei sterk op buitenlandse leningen - naast binnenlandse besparingen, hulp en directe buitenlandse investeringen. Dit leidde tot een oplopende buitenlandse schuld in verhouding tot het BBP. In Maleisië begon dat percentage in 1988 te dalen naar een beheersbaar niveau - van 75,6 procent in 1987 naar 55,7 procent - terwijl het in Kenia bleef stijgen tot maar liefst 131,9 procent in 1993, waarna een lichte daling inzette.

De schuldendienst (rentebetaling en aflossing) in verhouding tot de inkomsten uit export laat een vergelijkbaar patroon zien. In Maleisië daalde die na 1986 ruim onder de 10 procent, terwijl die in Kenia tot 1993 ruim 20 procent bleef. Dit betekent niet dat de Maleisische schuld afnam in absolute termen. In de jaren 1985-1995 werd de lange termijnschuld bijna verdubbeld; terwijl die van Kenia in dezelfde periode steeg met 55 procent. Maleisië had dus veel meer krediet in het buitenland dan Kenia. Het verschil wordt nog groter als we de bevolkingsomvang van beide landen in de beschouwing betrekken. In 1965 hadden ze allebei 9 miljoen inwoners. In 1993 was de bevolking van Kenia gegroeid tot 26 miljoen en die van Maleisië tot 19,5 miljoen. In de periode 1988-1993 - toen de schuldenposities uiteen begonnen te lopen - was de schuld per hoofd van de bevolking in Kenia 195 US dollar; terwijl die in Maleisië al 865 US dollar was. Maleisië kon veel meer lenen dan Kenia en deed dat ook.

Het lijkt tegenstrijdig: de schuldendienst van Maleisië daalde als percentage van de exportinkomsten en van het BBP, terwijl de schuld in absolute bedragen opliep. Maar in deze paradox schuilt juist het geheim van Maleisië's succes: de economie werd opgestuwd in een spiraal naar boven, waarin de stijgende schuldendienst werd betaald uit de groei. Dit gebeurde met name na het midden van de jaren tachtig, toen de schuld van Kenia opliep tot zeer hoge percentages van het BBP. De Maleisische economie begon toen aan een snelle groei en daarmee versterkte het zijn internationale positie: de financiële wereld had er vertrouwen in dat de groei zou doorzetten - en krediet is vertrouwen.

In Kenia gebeurde precies het omgekeerde: de economie belandde in een neerwaartse spiraal omdat de schuldendienst een te groot deel opslokte van de exportinkomsten. En het hoge niveau van de schuld beperkte de mogelijkheden van Kenia om meer lange termijnleningen af te sluiten. Daarom moest het medio jaren tachtig aankloppen bij het Internationale Monetair Fonds (IMF).

Natuurlijk putten landen niet alleen uit buitenlandse leningen voor de financiering van hun ontwikkelingsuitgaven. Een andere belangrijke financieringsbron is ontwikkelingshulp. Kenia kreeg veel meer hulp dan Maleisië. Als we kijken naar de ontvangen hulp als percentage van het BBP kreeg Kenia in de jaren '80 gemiddeld 9,5 procent per jaar en Maleisië 0,6 procent. In de jaren 1980-1994 was de hulp aan Maleisië klein in vergelijking met Kenia, dat in die periode jaarlijks 30,6 US dollar aan hulp kreeg per hoofd van de bevolking. Maleisiërs kregen per hoofd 12,6 US dollar.

Een andere bron van investeringsmiddelen zijn inkomsten uit natuurlijke rijkdommen. Voor Kenia is die bron beperkt, want het land heeft geen mineralen van betekenis, terwijl de oliereserves van Maleisië dat land in de jaren 1982-1994 een inkomen opleverden van 133 US dollar per hoofd van de bevolking. De olie-export had bovendien een gunstig effect op de handels- en betalingsbalans van Maleisië. In de periode 1980-1994 had Maleisië een gemiddeld overschot op de handelsbalans van 5,8 procent van het BBP. Zonder olie zou het een tekort hebben gehad van 1 procent per jaar. Die positieve handelsbalans had weer een gunstige uitwerking op de verhouding tussen schuldendienst en uitvoer en zoiets vergroot de kredietwaardigheid van een land. In diezelfde periode loste Maleisië jaarlijks gemiddeld een hoger bedrag aan schulden af dan het verdiende aan de export van olie.

In diezelfde periode had Kenia een gemiddeld jaarlijks tekort op de handelsbalans van 7,1 procent van het BBP. Het verschil met het Maleisische overschot van 5,8 procent is maar liefst 12,9 procent.

Van Donge berekende wat het verschil zou zijn geweest als Kenia vergelijkbare inkomsten zou hebben gehad uit olie. Daarbij hield hij rekening met het verschil in omvang van de twee economieën; die van Kenia is veel kleiner dan die van Maleisië en de virtuele oliesector van Kenia moest een vergelijkbaar aandeel vormen in de economie als olie heeft in die van Maleisië. Kenia zou in dat geval in de onderzochte periode een bescheiden gemiddeld overschot op de handelsbalans hebben gehad: 1,4 procent van het BBP. De denkbeeldige olie-

export zou Kenia een extra inkomen hebben opgeleverd van 618 miljoen US dollar; de feitelijke schuldendienst bedroeg in die periode 506 miljoen dollar.

De olie-inkomsten van Maleisië dragen ook bij tot een sluitende begroting. In de periode 1980-1994 waren die jaarlijks goed voor 20 procent van de overheidsinkomsten, terwijl het land in die periode een gemiddeld begrotingstekort had van 0,4 procent van het BBP. Zonder olie zou dat tekort veel groter zijn geweest: 5,1 procent van het BBP. Zonder de olie-inkomsten zou het ook veel lastiger zijn geweest de inflatie laag en de koers van de ringgit, de Maleisische dollar, stabiel te houden. De olie ondersteunde dus zowel het monetaire als het wisselkoersbeleid.

Had Kenia beschikt over Van Donge's denkbeeldige oliesector zou dat niet alleen de handels- en betalingsbalans, maar ook de overheidsfinanciën ten goede zijn gekomen. In de onderzochte periode, 1980-1994, had Kenia een gemiddeld begrotingstekort van 4,2 procent van het BBP. Met het virtuele olie-inkomen zou Kenia in de periode 1980-1992 een bescheiden gemiddeld overschot hebben gehad van 1,3 procent. In de tweede helft van die periode werd de schuldenlast van Kenia in werkelijkheid ondraaglijk.

Van Donge's vergelijking brengt hem tot de voorlopige conclusie dat toegang tot financiering goeddeels het verschil verklaart tussen de stagnatie in Kenia en de aanhoudende groei in Maleisië. Die factor verklaart vooral de uiteenlopende groeipaden na 1985, toen Kenia terecht kwam in een neerwaartse spiraal van betalingsbalansproblemen en lage groei in Maleisië in een opgaande spiraal van toenemend krediet en versnelde groei. Het was vooral de olie die Maleisië dit krediet opleverde, zegt Van Donge. Maar hij erkent dat olie noch krediet een voldoende voorwaarde is voor groei.

* * *

BODEMSCHATTEN KUNNEN voor een land zowel een vloek zijn als een zegen. In de literatuur over ontwikkeling is sprake van een 'resource curse': een combinatie van rijke bodemschatten en een lage groei. Regerende elites kunnen zich door baten uit olie of mineralen laten verleiden tot *rent seeking*. Dat is onproductief gebruik van overheidsfuncties en -regelingen, in economische termen: waarde onttrekken aan een goed (bij de klassieke econoom David Ricardo was dit grond) zonder compensatie en zonder bij te dragen aan de

productiviteit ervan. Kortom: snel gewin zonder vermeerdering van rijkdom. Regeringen investeren bijvoorbeeld niet in de opbouw van instellingen die de staat versterken, zoals een goed functionerend belastingstelsel, maar laten staatsapparaten groeien om te voldoen aan de vraag naar banen bij de eigen achterban. In de ontwikkelingsliteratuur wordt vaak gezegd dat Maleisië aan deze vloek is ontkomen door de kwaliteit van zijn instellingen.

Toegang tot financiering, heet het in de boeken, is afhankelijk van sterke instellingen en productief economisch beleid, of een land nu beschikt over rijke bodemschatten of niet. In het rapport *The East Asian Miracle* (1993) wijdt de Wereldbank een hoofdstuk aan Maleisië. Daarin schrijft de bank de ruime toegang van Maleisië tot buitenlands krediet toe aan vertrouwenwekkend economisch beleid. En in een studie uit 2008 betogen vijf ontwikkelingseconomen, onder wie de Tanzaniaan Benno Ndulu en de Brit Paul Collier, dat in Afrika tekortkomingen van het openbare bestuur de belangrijkste hindernissen zijn voor economische groei. Over toegang tot financiering hebben zij het niet.

Deed Maleisië het zoveel beter dan Kenia dankzij de kwaliteit van zijn instellingen, die ervoor zorgden dat het land verstandig gebruik maakte van zijn olierijkdom en geen 'resource curse' over zich afriep? Of ging het zo goed met Maleisië omdat het land, mede dankzij de olie, een veel royaler toegang had tot financieringsmiddelen dan Kenia?

Veel politicologen en economen wijten de economische neergang van Kenia aan oneigenlijke politieke inmenging in de economie en slecht bestuur. Zij zoeken de oorzaken in het politieke systeem van Kenia: partijen zijn vooral etnische coalities en worden bijeengehouden door het vergeven van banen, door steekpenningen en onproductieve investeringen die alleen kortetermijngewin opleveren. In Kenia schept verwerving van een openbaar ambt verplichtingen, niet zozeer tegenover een anoniem publiek, maar jegens degenen die de weg hebben gebaad en de eigen etnische en/of regionale achterban van de ambtenaar of politicus. Publieke middelen worden niet beschouwd als gemeenschapsbezit, maar als een ruif voor ambtsdragers, die ze gebruiken om hun netwerken en machtsposities te versterken. Dit patroon zou buitenlandse investeerders afschrikken.

Te gelde maken van publieke ambten en handjeklap tussen politici, ambtenaren en ondernemers hebben een lange traditie in Kenia. Al in de jaren zestig gold

de entourage van president Kenyatta als een markt waar gunsten werden verleend. Financiële instellingen stonden steeds onder politieke druk en overheidsinstanties die waren opgericht om Keniaans ondernemerschap te stimuleren gingen gebukt onder grote niet-invorderbare schulden van bevriende, maar dubieuze debiteuren.

Aan het begin van de jaren '90 beleefde de economie van Kenia zijn ernstigste crisis en machinaties op hoog niveau waren daar niet vreemd aan. De macro-economische problemen werden deels veroorzaakt door het zogenoemde Goldenberg-schandaal. Een Keniaanse firma, Goldenberg International, die was opgericht door een bekende zakenman, misbruikte een overheidsprogramma dat was bedoeld om buitenlandse deviezen te verdienen. Kenia gunt ondernemingen die zich toeleggen op de export belastingvrijdom en in een enkel geval exportsubsidies. Exporteurs die hun dollarinkomsten zouden onderbrengen bij de centrale bank kregen van de overheid de tegenwaarde in Keniaanse shillings plus 20 procent. Goldenberg meldde fictieve goudexporten en streek zo publieke middelen op. In de praktijk kreeg het bedrijf tussen 1991 en 1993 liefst 35 procent boven zijn deviezeninkomsten. Kenia heeft maar één operationele goudmijn en is geen goudexporteur van betekenis. Onderdeel van de opzet was dan ook de smokkel van goud uit de buurlanden Congo en Tanzania om het vervolgens legaal te exporteren. Het is heel goed mogelijk dat in werkelijkheid alleen minieme hoeveelheden goud zijn uitgevoerd. Bewindslieden uit de regering van Arap Moi en hoge ambtenaren van de centrale bank waren betrokken bij deze zwendel en deelden in de baten.

Volgens een onderzoekscommissie heeft dit schandaal de Keniaanse staat 800 miljoen US dollar gekost en had het rampzalige gevolgen voor de economie. Tot overmaat van ramp viel het samen met de verkiezingen van 1992, waarbij het bewind van Arap Moi miljarden shillings in de economie pompte, wat in 1993 leidde tot superinflatie. Industrieën moesten sluiten vanwege hoge schulden bij de banken als gevolg van prijsverhogingen en een torenhoge rentestand, die weer het gevolg was van grote binnenlandse leningen die de staat afsloot om overtollig geld uit de economie te halen. Die maatregelen veroorzaakten nog meer problemen voor de reële economie.

In Kenia is de staat niet opgewassen tegen berekenende elites die uit zijn op eigen gewin. Maar ook in Maleisië vertoont de staat zwakke plekken. Daar is de grens tussen de publieke en de particuliere sector vervaagd door wat

ginds 'money politics' heet. De vele niet-invorderbare leningen in Maleisië wijzen erop dat krediet vaak niet op economische, maar op politieke gronden wordt verleend. Het begon allemaal met een overheidsprogramma dat van de Maleiers, de grootste etnische groep met vanouds het kleinste aandeel in de economie, succesvolle ondernemers moest maken.

Na de ernstige rassenrellen in 1969 lanceerde regeringspartij UMNO de Nieuwe Economische Politiek (NEP), gericht op emancipatie van de Maleiers. De NEP was bedoeld om deze *bumiputra* (zonen van de aarde, 'autochtonen') in de gelegenheid te stellen hun achterstand in te lopen op de ondernemende Chinezen die de economie domineerden. Het streven was de Maleiers binnen twintig jaar een aandeel van 30 procent te bezorgen in de nationale economie. Daartoe kregen zij toegang tot goedkoop krediet, de aandelen werden hun bijna gratis aangeboden en via quotasystemen werd voor hen een vast aantal plaatsen ingeruimd aan instituten voor hoger onderwijs. Buitenlandse ondernemingen die vooral opereren op de binnenlandse markt moesten 30 procent van de aandelen gunnen aan Maleiers.

Om de aandelen van de economisch onervaren Maleiers te beheren werden zogenoemde *bumiputra*-holdings opgericht, beheerd door de overheid, in feite door regeringspartij UMNO. Bij afwezigheid van een inheemse ondernemersklasse trad de UMNO op als collectieve zaakwaarnemer, voogd en beschermheer van de Maleiers. Individuen verkochten hun aandelen uit geldgebrek, ontbrekende zakelijke belangstelling of talent, en de nieuwe rijkdom werd geconcentreerd in de *bumiputra*-holdings. Deze concentratie werkte in de hand dat het 'autochtone' vermogen geleidelijk in handen kwam van een kleine, nieuwe elite. In de eerste helft van de jaren tachtig voltrok zich een invasie van UMNO-gecontroleerde holdings in het (vooral Chinese) bedrijfsleven. Dankzij leningen van staatsbanken, overheidscontracten en gegunde aandelenpakketten verwierven zij controle over enkele van 's lands grootste beursgenoteerde concerns. Een spectaculair staaltje vriendjespolitiek op zijn Maleisisch.

Bank Negara Malaysia, de nationale bank, stelde het percentage leningen vast dat moest toevallen aan Maleiers. Dit nam toe van 4 procent van het totale aantal goedgekeurde bankleningen in 1968 tot 28 procent in 1985. Het 'autochtone' aandeel in de economie groeide dankzij de NEP en de economische groei in de jaren '70. Die was te danken aan de ontwikkeling van de olie-industrie en de toename van buitenlandse investeringen.

Gevolgen van de NEP waren een grotere publieke sector en een bureaucratie die meer gunsten te vergeven had dan ooit. Een ander gevolg was de opkomst van de *New Malays*, niet langer in sarong, maar in maatpak; geen dorpsonderwijzers, maar economen en accountants. Een nieuwe klasse van zakenlui die het moeten hebben van hun UMNO-connecties. De Nieuwe Maleier is geen ondernemer die risico's neemt, maar een soort rentenier: hij verwerft overheidsorders zonder open inschrijving, krijgt voorrang bij privatisering van staatsbedrijven, verwerft leningen en subsidies op prettige voorwaarden en geniet politieke patronage.

De bumiputra-holdings kwamen regelmatig in de problemen als gevolg van een inefficiënte en parasitaire bedrijfsvoering en moesten dan worden gered door sterke staatsbedrijven. Vooral Petronas, de oliemaatschappij die voor 75 procent in handen is van de staat, moest dikwijls op de bres springen. De meest spectaculaire reddingsoperatie gold Bank Bumiputra, sinds het midden van de jaren tachtig de grootste bank van Maleisië. Die kwam in grote financiële problemen omdat een dochter, BMF, grote niet-invorderbare leningen had uitstaan als gevolg van onroerend goedspeculatie in Hong Kong aan het begin van de jaren tachtig. Een in Hong Kong gevestigde fraudeur verleidde mensen tot grote beleggingen in dubieus of niet-bestaand vastgoed. Twee Maleisische directieleden van BMF waren in zee gegaan met deze bedrieger: Bank Bumiputra leed ook gevoelige verliezen toen hij een politieke vriend van premier Mahathir Mohamed uit de brand moest helpen door diens aandelen in een failliete bank tegen hoge kosten over te nemen. Bank Bumiputra moest vervolgens drijvend worden gehouden met grote bedragen uit de immer goed gevulde kas van Petronas. De oliemaatschappij was van 1985 tot 1990 eigenaar van de bank.

* * *

VAN DONGETREKT twee conclusies uit de bestuurlijke zwakheden van Kenia en Maleisië. In de eerste plaats lijken deze zwakke plekken sterk op elkaar en hadden ze in beide landen grote macro-economische gevolgen. Kenia kende een geringe economische groei in de jaren 1990-1995, de periode van het Goldenberg-schandaal en zijn nasleep. Ook Maleisië kende een relatief geringe groei in de periode 1985-1990, toen het schandaal rond Bank Bumiputra speelde. Rond 1990 zagen beide landen hun schulden oplopen in verhouding tot het BBP en stegen ook hun begrotingstekorten.

In de tweede plaats is er weinig reden om Maleisië te bestempelen als een uitzonderlijk goed en Kenia als een uitzonderlijk slecht bestuurd land. Ze vertonen allebei bestuurlijke systeemfouten en ondervinden daarvan negatieve economische gevolgen. Het grote verschil is dat Maleisië die problemen wist te overwinnen en Kenia niet. In Maleisië kon de schade worden beperkt door tussenkomst van de staatsoliemaatschappij Petronas. De Maleisische olie was in meer algemeen zin van cruciale betekenis voor de openbare financiën. Maleisië kon zich, kortom, bestuurlijke zwaktes veroorloven door de beschikbaarheid van ruime publieke middelen.

Toch verschillen Maleisië en Kenia in de kwetsbaarheid van hun openbare instellingen. In Maleisië weet een enkel overheidsorgaan zich te onttrekken aan oneigenlijke politieke druk. Zo bleef Petronas, dat een zo wezenlijke rol speelde bij het beperken van de economische schade toen andere instellingen bezweken voor de verleiding van 'rent seeking', een eiland van efficiëntie. Bovendien speelt de centrale bank een andere rol in de twee landen. De Bank Negara Malaysia hield zich steeds verre van politieke machinaties, hij handhaafde door de jaren heen een strenge financiële discipline en Maleisië behield een stabiele wisselkoers.

De Central Bank of Kenya, daarentegen, vormde het hart van het Goldenberg-schandaal dat 's lands economie aan het begin van de jaren negentig zoveel schade berokkende. Ook overheidsorganen die verantwoordelijk zijn voor de verhandeling van landbouwproducten, strategische instellingen in een land dat het moet hebben van agrarische exporten, zijn door ambtenaren in Kenia nogal eens misbruikt als ruif.

4. Een beetje minder staat - Tanzania en Vietnam

HET DERDE LANDENDUO dat is vergeleken in het project Tracking Development – Tanzania en Vietnam - is gekozen om een andere reden dan de eerste twee. Indonesië, Kenia, Nigeria en Maleisië volgden sinds de jaren zestig een kapitalistische ontwikkelingsstrategie, met overwegend particulier eigendom van de productiemiddelen. Tanzania en (Noord-)Vietnam kozen zodra ze onafhankelijk werden – respectievelijk 1961 en 1954 - elk voor een socialistische variant, waarin staatsinstellingen dé motor zijn van economische groei. Beide landen kwamen in de jaren tachtig in moeilijkheden toen de landbouwproductie - en daarmee de economische groei - stagneerde en de buitenlandse deviezenvoorraad niet meer toereikend was om de invoer te bekostigen. Tanzania en Vietnam sloegen daarom rond 1986 de weg in van hervormingen en liberaliseerden hun economieën. De rol van de staat werd teruggedrongen ten gunste van het particuliere initiatief.

De resultaten die de twee landen boekten met deze hervormingen waren heel verschillend, wat betreft groei, handels- en betalingsbalans, landbouwproductie, voedselzekerheid en terugdringing van de armoede. In 1988, het begin van de hervormingsperiode, was het BBP per hoofd van de bevolking in Tanzania hoger dan in Vietnam: 255 tegen 210 US dollar. Daarna haalde Vietnam Tanzania in en in 2006 was het hoofdelijk inkomen van Vietnam 575 en dat van Tanzania 334 US dollar. De onderzoekers onder leiding van Jan Kees van Donge gingen na of deze uiteenlopende economische ontwikkeling het gevolg was van verschillen in gevoerd beleid of van andere factoren.

* * *

TUSSEN TANZANIA EN VIETNAM bestaan zowel overeenkomsten als verschillen. Ze hebben allebei een koloniaal verleden. Tanzania is ontstaan uit een fusie in 1964 van Tanganyika en Zanzibar. Tanganyika maakte tot 1918 deel uit van de kolonie Duits Oost-Afrika en was daarna, tot de onafhankelijkheid in 1961, een Britse kolonie. Zanzibar, ooit een eiland van Arabische slavenhalers, viel tot de fusie formeel onder het gezag van de sultan van Oman. De onbetwiste leider van Tanzania was Julius Nyerere (1922-1999), zoon van een stamhoofd, die in 1952 een graad in de economie en de geschiedenis haalde aan de University of Edinburgh. Hij was van 1961 tot zijn vrijwillige aftreden in 1986 de eerste president van Tanzania.

Vietnam was een zelfstandig koninkrijk tot de inlijving in Frans Indochina in 1887. Tijdens de Tweede Wereldoorlog droeg het Franse Vichy-bewind Indochina over aan Japan, de bondgenoot van nazi-Duitsland. Tijdens de Japanse bezetting kwam een nationalistische en communistische verzetsbeweging op tegen Japan en de Fransen. Nadat het Franse leger in 1954 bij Dien Bien Phu was verslagen door de links-nationalistische Viet Minh, werd Vietnam tijdens de Conferentie van Genève in tweeën gedeeld: Noord-Vietnam onder de communistische leider Ho Chi Minh (1890-1969) en Zuid-Vietnam onder keizer Bao Dai. Nadat de Amerikaanse hulptroepen waren teruggetrokken uit Zuid-Vietnam, trok het Volksleger van Noord-Vietnam in 1975 de Zuid-Vietnamese hoofdstad Saigon binnen en werd Vietnam herenigd onder communistische leiding.

Zowel Tanzania als het herenigde Vietnam zijn overwegend agrarische landen; het grootste deel van de bevolking vindt een bestaan in de landbouw. In Vietnam is rijst het voornaamste voedselgewas en een groot deel van het landbouwareaal wordt bevoeid met technische irrigatie. In Tanzania is het voornaamste voedselgewas maïs, dat extensief wordt verbouwd en het moet hebben van de regen.

Tanzania en Vietnam hebben de landbouw ieder op eigen manier onderworpen aan een socialistisch experiment. In de jaren vijftig had Ho Chi Minh in het noorden een radicale landhervorming doorgevoerd, waarbij duizenden feodale landheren en welgestelde boeren omkwamen. Na de hereniging van Vietnam werden ook in de rijstschuur van het land, de zuidelijke Mekongdelta, boeren georganiseerd in coöperaties en werd de handel in rijst overgenomen door staatsbedrijven.

In 1967 zette president Nyerere in de Verklaring van Arusha de hoofdlijnen uiteen van de ontwikkelingsstrategie die hij had gekozen voor Tanzania: Afrikaans socialisme (in Swahili *Ujamaa*: nabuurschap, saamhorigheid) en vertrouwen op eigen kracht. In plaats van de nadruk te leggen op steden en industrialisatie, koos hij voor het platteland en de landbouw. De verspreid levende plattlandsbevolking moest dichter bij elkaar gaan wonen in grotere dorpen, zodat zij gemakkelijker toegang kon krijgen tot moderne voorzieningen als onderwijs, gezondheidszorg en goed drinkwater. Via aansluiting op het wegennet zou zij met de rest van het land worden verbonden. In twee etappes werd in de jaren zeventig meer dan tachtig procent van de plattlandsbevolking verhuisd.

De weerstand tegen dit beleid was groot, maar het leverde wel resultaten op. Volgens de VN behoorden de onderwijs- en medische voorzieningen op het Tanzaniaanse platteland tot de beste van Afrika. Er werden ook collectieve boerderijen opgericht, maar die waren alleen een aanvulling op particuliere landbouwbedrijfjes. Hoe het ook zij, het gekozen model leverde geen economische groei op.

De belangrijkste reden waarom Vietnam en Tanzania zijn gekozen voor een vergelijkende studie is dat de problemen waarmee ze te maken kregen, en die uiteindelijk aanleiding waren voor radicale hervormingen, zoveel op elkaar leken. Aan het eind van de jaren '70 kreeg Tanzania te maken met een deviezen crisis, die zijn dieptepunt bereikte aan het begin van de jaren '90. Het land reageerde met een beroep op het IMF, maar was niet bereid te voldoen aan de voorwaarden voor leningen, met name vrijlaten van de wisselkoers. Daarop verloren donorlanden hun vertrouwen in Tanzania. Pas in 1995 werden donoren en de regering van Tanzania het eens over economische hervormingen.

Vietnam kreeg deviezenproblemen als gevolg van internationale ontwikkelingen. Sinds de Vietnam Oorlog was het land afgesneden van westerse hulp – Zweden was een uitzondering – en het had geen toegang tot internationale financiële instellingen. Met de Vietnamese inval in buurland Cambodja, in 1978, bereikten niet alleen de verhoudingen met het Westen een dieptepunt, ook de relatie met de Volksrepubliek China verslechterde. Vietnam was volledig afhankelijk van de Sovjet-Unie en de door haar geleide Raad voor Wederzijdse Economische Hulp (Comecon). Dat was de voornaamste bron van hulp en investeringen (vooral in tropische gewassen, waarover de Comecon-landen niet beschikten). Maar het zat Vietnam niet mee. Aan het einde van de jaren tachtig raakten de lidstaten van de Comecon zelf in de economische problemen. En in 1990 stortte de Sovjet-Unie in.

De deviezenproblemen van zowel Tanzania als Vietnam waren het gevolg van een slecht presterende landbouw, de voornaamste sector van hun economieën. De exportinkomsten van Tanzania kwamen bijna helemaal van gewassen als sisal, thee, koffie, cashewnoten, peulvruchten en sesamzaad. Sinds 1970 begon de landbouw te lijden onder de gevolgen van de loodzware staatsinterventie: de productie daalde. In Vietnam was de crisis vooral het gevolg van de stagnerende productie van rijst, het belangrijkste voedselgewas. In 1985-'86 brak een hongersnood uit en moest het land een beroep doen op internationale voedselhulp.

Waarom ging het zo slecht in de landbouw? De meeste economen wijzen op het gebrek aan prikkels voor de boeren om (meer) te produceren. In Tanzania ging dit in enkele gevallen samen met een drastische daling van de landbouwprijzen, vooral die voor sisal. Maar de meest overtuigende oorzaak van de dalende landbouwproductiviteit in Tanzania was de groeiende kloof tussen de prijzen die boeren kregen van staatsbedrijven die hun oogsten opkochten en de wereldmarktprijzen. Boeren werden in feite belast door deze staatsbedrijven en reageerden met een daling van de productie. De als gevolg hiervan dalende export was de belangrijkste oorzaak van de deviezen crisis.

Ook de ineenstorting van de rijstproductie in Vietnam werd volgens economen veroorzaakt door het ontbreken van prikkels voor de boeren. De ruilvoet (de prijsverhouding tussen verkochte en gekochte goederen) tussen de landbouw en de rest van de economie werd steeds ongunstiger en het aandeel van de coöperaties in de opbrengst werd steeds groter. Naarmate de inflatie steeg, had het voor de boeren steeds minder zin om te werken op coöperatiegrond en te verkopen aan staatsbedrijven, omdat die de inkooprijzen laag hielden. Bovendien drukten er hoge belastingen op de landbouw, zodat een boerenhuishouden maar 13 tot 15 procent kreeg van de oogstopbrengst.

De Vietnamese regering probeerde de landbouw als geheel te collectiviseren. Daartegen rees verzet van de boeren, ook omdat collectieve boerderijen slecht werden geleid, en dit mondde regelmatig uit in productiecrises. Die waren af en toe aanleiding tot hervormingen, waarbij concessies werden gedaan aan het particuliere initiatief, maar die werden vaak weer teruggedraaid. In het verleden konden zulke productiecrises worden gecompenseerd door voedselimporten uit Comecon-landen, maar tegen het einde van de jaren tachtig was dit niet langer mogelijk.

Zowel Tanzania als Vietnam verwachtten dat de boeren op de liberaliseringsmaatregelen zouden reageren door het voedselaanbod te vergroten, omdat ze daar zelf van profiteerden. In Vietnam gebeurde dit massaal en dramatisch, maar in Tanzania herstelde de landbouwproductie zich maar gedeeltelijk en aarzelend. De voedselproductie in Vietnam lag in 1990 een stuk lager dan die van Tanzania, maar had die in 2001 ingehaald. De voedselproductie in Tanzania bleef na 2001 niet alleen achter bij die van Vietnam, maar vertoonde ook een grilliger verloop, terwijl de Vietnamese productiecurve gestaag bleef oplopen.

Hoe hebben beide economieën zich ontwikkeld sinds de hervormingen aan het eind van de jaren tachtig? Laten we hun verrichtingen eens in meer detail bekijken.

* * *

IN 1985 SLOOT TANZANIA een overeenkomst met de Internationale Financiële Instellingen (IFI's), waaronder de Wereldbank. Dit had meteen een positief gevolg voor de hulpstroom, zodat Tanzania meer te besteden had. Maar deze hulpstroom leidde niet tot macro-economische stabiliteit. In de jaren 1985-1998 bleef de inflatie boven de 10 procent, met een piek in 1990: 35,8 procent. Tanzania slaagde er niet in om de uitgaven van ministeries en staatsbedrijven aan banden te leggen. Hun tekorten werden gedekt door de National Commercial Bank, een staatsonderneming, en monetair gefinancierd (door de geldpers te laten draaien). Tanzania werd door donoren onder druk gezet om de overheidsuitgaven te beheersen en de in de loop der jaren ingesleten corruptie aan te pakken. Toezeggingen voor nieuwe hulp bleven uit, maar de uitbetaling van toegezegde hulp ging door.

In de jaren negentig brak Tanzania met de eenpartijstaat en in 1995 werden voor het eerst verkiezingen gehouden met meerdere partijen. Dat jaar bereikte het land een overeenkomst met de donorengemeenschap waarin het zich verplichtte om de belangrijkste oorzaken van de macro-economische instabiliteit het hoofd te bieden. De uitgaven van departementen werden aan banden gelegd en de banksector werd gereorganiseerd. De Bank of Tanzania, de centrale bank, was voortaan niet langer de bankier van de regering en kreeg meer autonomie bij het beheersen van de wisselkoers en het toezicht op de banken.

Met het dalen van de inflatie steeg de economische groei: in de periode 1991-1999 was die nog 2,8 procent, in 2000-2008 al 6,7 procent. Bovendien werd het deviezenprobleem opgelost. Zo beschikte de Bank of Tanzania in de periode 1999-2006 gemiddeld over voldoende fondsen om zeven maanden import te financieren. Drie maanden is de internationaal aangehouden norm.

Sinds het begin van het nieuwe millennium vertoont de handelsbalans van Tanzania een heel ander beeld. In de periode 2000-2007 verdrievoudigde de waarde van de export: van 335,8 naar 942,1 US dollar. Inkomsten van nieuwe exportproducten, waaronder nijlbaars uit het Victoriameer, snijbloemen,

groenten en goud, overtroffen die van traditionele exporten, zoals koffie en thee, vanouds Tanzania's belangrijkste deviezenbron. In 2007 waren niet-agrarische exporten goed voor 81,4 procent van de totale uitvoer. Daarvan zorgden mijnbouwproducten – vooral goud – voor 44,5 procent. De lopende rekening van de betalingsbalans ondervond de gevolgen van de sinds 2000 snel gegroeide toeristenindustrie.

Het economische herstel van Tanzania was niet mogelijk geweest zonder een aanzienlijke bijdrage van donoren. In de jaren 2000-2006 ontving de regering ongeveer 10 miljard US dollar aan betalingsbalanssteun, wat de tekorten op de negatieve goederen- en dienstenbalans meer dan goedmaakte. Tegelijkertijd werd in die periode ruim de helft van Tanzania's schulden kwijtgescholden, zodat de schuldendienst in 2006 maar 1,2 procent van de exportinkomsten in beslag nam. De verbetering van de betalingsbalans is dus niet zozeer te danken aan betere economische prestaties maar aan donorensteun.

Die afhankelijkheid van donoren blijkt ook uit het aandeel van buitenlandse zachte leningen en schenkingen in de overheidsuitgaven – op de begroting van 2004-2005 40 procent – en uit het aandeel van hulp gelden in de ontwikkelingsuitgaven: 50 procent in 2006. Als deze hulpstroom zou opdrogen, zou Tanzania in ernstige financiële problemen komen.

* * *

VIENTNAM BEGON IN 1986 met wat *Doi Moi* (Vernieuwing) is gaan heten. Het verklaarde doel van de hervormingen was de schepping van een 'socialistisch georiënteerde markteconomie'. Particuliere productiebedrijven werden toegestaan, en later zelfs aangemoedigd, door de Communistische Partij van Vietnam. Bovendien zag die af van verdere collectivisering van de landbouw en werd het zelfstandige boerenbedrijf gestimuleerd. Het officiële doel op korte termijn van Doi Moi was 'stabilisering van de economie, die te lijden heeft onder hoge inflatie en ernstige economische onevenwichtigheden'. Dat is een wezenlijk verschil tussen Tanzania en Vietnam. Terwijl Vietnam de inflatie meteen aanpakte, duurde het jaren voordat Tanzania werk maakte van financiële hervormingen. In 1995 stegen de prijzen in Tanzania nog met 27,4 procent en groeide de economie met 3,6 procent. In Vietnam was het inflatiepercentage dat jaar 12,7 en het groeicijfer 9,5 procent.

Toen Vietnam begon aan zijn hervormingen kon het, anders dan Tanzania, niet rekenen op steun van donoren. Aan het eind van de jaren '80 was Vietnam nog steeds een internationale paria. De staatsbedrijven kregen mandaat om op zoek te gaan naar buitenlandse investeerders, maar zij konden daarvoor niet terecht in Europa en de VS. Om het internationale isolement te doorbreken knoopten ze banden aan met landen in Zuid-Oost- en Oost-Azië. Nog steeds komen de meeste buitenlandse investeringen in Vietnam uit Zuid-Korea, Singapore, Taiwan en Japan. Het belang hiervan blijkt uit het aandeel van de directe buitenlandse investeringen in het BBP: dat steeg van 4 procent in 1990 naar 50,6 procent in 2003. In de meeste gevallen werd geïnvesteerd in de vorm van joint ventures van buitenlandse ondernemingen met Vietnamese staatsbedrijven.

Deze instroom van buitenlands kapitaal herstelde het evenwicht op de betalingsbalans en Vietnam bleef afhankelijk van buitenlandse investeerders, temeer omdat Vietnam, net als Tanzania, kampt met een hardnekkig tekort op de lopende rekening. Toch heeft Vietnam de deviezen crisis niet alleen gekeerd met buitenlands kapitaal, ook de exporten zijn op een indrukwekkende manier toegenomen. De exportwaarde is tussen 1987 en 2006 gestegen met meer dan 550 procent. Daar staat tegenover dat de import steeg met 300 procent en de kosten daarvan overtroffen de inkomsten uit export. Toch heeft Vietnam zich wegens het structurele tekort op de lopende rekening lang niet zo diep in de schulden gestoken als Tanzania. De totale buitenlandse schuld van Vietnam beliep in 2006 32,2 procent van het BBP, in Tanzania 72 procent. De hulp aan Vietnam is de laatste jaren toegenomen, maar die begon bij nul en blijft relatief bescheiden. Ontwikkelingshulp was in Tanzania goed voor 14,4 procent van het BBP in 2006 en voor 3,1 procent in Vietnam. De zwakke plek van de Vietnamese economie is niet de afhankelijkheid van donoren, maar van buitenlands investeringskapitaal.

* * *

OPVALLEND IS DAT DE gunstige ontwikkeling van de Tanzaniaanse betalingsbalans na 1995 nauwelijks heeft bijgedragen aan terugdringing van de armoede. Dat gebeurde vooral in Dar as Salaam, de economische metropool, en andere stedelijke gebieden, maar niet op het platteland. Het percentage Tanzaniaanen onder de armoedegrens daalde landelijk een beetje: van 38,6 in 1991-1992 naar 35,6 in 2000-2001. In stedelijke gebieden daalde het armoedecijfer in die tien jaar van 35 naar 32,2 procent en op het platteland van 40,8 naar 38,6 procent.

De economische groei in Tanzania speelt zich af in een klein deel van de reële economie. Mijnbouw is de belangrijkste groeisector en zorgt voor de grootste bijdrage aan de export (24 procent in 2000). Toch draagt die sector maar 3 procent bij aan het BBP en zorgt die voor maar 1,75 procent van de werkgelegenheid in loondienst. Mijnbouwondernemingen genieten royale belastingvoordelen, zijn kapitaalsintensief en hebben geschoold personeel in dienst dat dikwijls niet uit Tanzania komt. De op één na grootste groeisector is de toeristenindustrie. Die lijkt een grotere bijdrage te leveren aan Tanzaniaanse inkomens. In 1995 werkten er 96.000 mensen, in 2004 al 160.750. Ongeveer 10 procent van de Tanzaniaanen in loondienst is werkzaam in die sector. Toch vloeien veel inkomsten uit toerisme naar het buitenland, deels vanwege het luxe consumptiepatroon van de toeristen, deels omdat buitenlanders een groot aandeel hebben in de branche.

De armoede vermindert sneller in de steden dan op het platteland, met als gevolg een trek naar de stad. In 1985 woonde nog 15 procent van de Tanzaniaanen in steden; in 2007 al 25 procent. Maar ook in de steden is nog veel armoede. In Dar es Salaam steeg het percentage armen in de periode 1990-2005 van 22 naar 26 en in andere steden van 6 naar 10. De meeste stedelingen vinden precarie werkgelegenheid in de informele sector: van microhandel, zoals flesjes water en sigaretten per stuk, tot kleine dienstverlening, zoals autoruiten wassen. Het gemiddelde inkomen in die sector is nog niet de helft van wat mensen verdienen in loondienst. De omvang van de informele sector wordt geschat op 60 procent van de stedelijke economie.

Intussen wordt op het platteland steeds minder verdiend met landbouw. Volgens een studie uit 2003 in een aselechte steekproef van Tanzaniaanse dorpen was maar de helft van de huishoudinkomens verdiend met gewassen en vee en kwam de andere helft uit loonarbeid, zelfstandig ambachtelijk werk en geldzendingen. De verwachting was dat liberalisering van de economie zou leiden tot een toename van de landbouwproductie, omdat een groter deel van de wereldmarktprijs zou toekomen aan de boeren. Dat is niet gebeurd. De meeste Tanzaniaanen die op het platteland wonen en voor een groot deel afhankelijk zijn van de landbouw hebben niet geprofiteerd van de verbeterde macro-economische situatie. Dat was heel anders in Vietnam.

* * *

IN VIETNAM IS NA HET begin van de hervormingen de armoede wél drastisch verminderd. Dat ging sneller in de steden dan op het platteland, maar ook daar is de armoede sterk afgenomen. In de periode 1993-2002 halveerde het landelijke armoedepercentage: het daalde van 58,2 naar 28,9. In steden daalde het van 25,1 naar 6,6; op het platteland van 66,4 naar 35,6. Indrukwekkende cijfers.

Vietnam is, net als Tanzania, nog steeds een overwegend agrarisch land; niet meer dan een kwart van de bevolking woont in steden. In Tanzania is het aandeel van de landbouw in het BBP de afgelopen decennia gelijk gebleven: 45 procent. De structuur van de Vietnamese economie is daarentegen sterk veranderd sinds 1990. Destijds was de landbouw goed voor 32 procent van het BBP, industrie voor 25 procent en de dienstensector voor 43 procent. In 2006 was het aandeel van de dienstverlening nog ongeveer hetzelfde (40 procent), maar dat van de landbouw was gedaald naar 20 procent en dat van de industrie was gestegen naar 40 procent. Dit suggereert een verband tussen industrialisering en vermindering van de armoede.

De groei van de industriële sector houdt rechtstreeks verband met het exportsucces van Vietnamese industrieproducten. De export groeide van 34 procent van het BBP in 1990 naar 77 procent in 2007. In de periode 1997-2007 bestond ongeveer een kwart hiervan (22,4 procent) uit de uitvoer van olie, 21,9 procent uit voedselexporten en 47,6, ongeveer de helft, uit de uitvoer van industrieproducten. Die laatste bestonden vooral uit textiel en kleding. Zowel buitenlandse als Vietnamese bedrijven exporteren, ofschoon het aandeel van de buitenlanders groeit: van 27 procent van alle uitvoer in 1995 tot 57 procent in 2007.

De ontwikkeling van een industriële exportsector met de hulp van buitenlands kapitaal heeft zeker bijgedragen aan de vermindering van de armoede, maar die bijdrage is beperkt. Het is mogelijk dat de industrialisering ook in Vietnam heeft geleid tot de vorming van economische enclaves, die zwakke banden hebben met de rest van de samenleving. Vooral de kledingindustrie is sterk afhankelijk van importen. Industrieën met buitenlandse deelname zijn geconcentreerd rond de grootste steden en nemen alleen geschoold personeel aan.

De conclusie moet dan ook luiden dat niet de groei van de maakindustrie en de buitenlandse investeringen de grootste bijdrage hebben geleverd aan de

massale vermindering van armoede in Vietnam, maar de landbouw. Anders dan in Tanzania hebben kleine boeren, vooral rijstverbouwers, na de hervormingen hun productie massaal opgevoerd. De verklaring voor de verschillen in ontwikkelingssucces tussen Tanzania en Vietnam ligt in de landbouw. Vóór de Doi Moi kon Vietnam zich in normale jaren maar net voeden. Aan het begin van de jaren negentig groeide het uit tot de derde rijstexporteur van de wereld, met af en toe een tweede plaats op de wereldmarkt. Het belangrijkste voedingsgewas van het land is dus ruim voorradig en dit droeg bij aan de armoedevermindering, want rijst is het hoofdvoedsel van de armen. Dit geldt zowel voor de steden als voor het platteland, want ook veel huishoudens op het land kunnen niet in hun eigen voedsel voorzien en kopen rijst. Ook de productie van marktgewassen als koffie en cashewnoten is enorm gegroeid.

* * *

LANDBOUW ZOU EENZELFDE rol kunnen spelen in Tanzania, want op het platteland wonen de meeste mensen, daar is de armoede geconcentreerd en is landbouw de belangrijkste economische activiteit. Waarom deed de landbouw het in Tanzania na de hervormingen zoveel minder goed dan in Vietnam, waar deze sector het leeuwendeel voor zijn rekening nam van de armoedevermindering? In Tanzania loopt de groei in de landbouw ver achter bij die in andere sectoren. Hoe komt het dat de verbetering in de macro-economie en economische groei niet leidden tot groei in de landbouw?

Een eerste belangrijk verschil met Vietnam is het voedselaanbod. Dat is in Tanzania nog steeds problematisch. Sinds het begin van de hervormingen wordt er meer voedsel geïmporteerd. De totale hoeveelheid beschikbaar voedsel is doorgaans voldoende om alle monden te voeden, maar de verdeling over het land is heel ongelijk. Tientallen districten rapporteren jaarlijks voedseltekorten en bij aanhoudende droogte worden het er meer. Ondervoeding bij kinderen jonger dan vijf jaar komt veel voor. Bijna 4 op de 5 kinderen vertoonden in 2005 een groeiachterstand als gevolg van langdurige ondervoeding. Het probleem hangt samen met armoede en is waarschijnlijk groter op het platteland dan in de steden.

Het verschil met Vietnam had niet groter kunnen zijn. Dat land kon zich, zoals gezegd, vóór de hervormingen maar net voeden en is nu een belangrijke rijstexporteur. Anders dan in Tanzania kreeg de voedselproductie

bij het economische herstel van Vietnam een grotere rol toebedeeld dan voedselzekerheid alleen. De Vietnamese auteur Nguyen Do Anh Tuan schreef in 2006: 'In feite waren [vóór de hervormingen] de belangrijkste redenen voor de hoge inflatie en de beperkte bijdrage van staatsbedrijven aan de overheidsinkomsten stagnatie van de landbouw, voedseltekorten, hoge relatieve prijzen voor landbouwproducten en, mede daarom, lage winsten van staatsbedrijven. Daarentegen hielp de beschikbaarheid van voedsel in de periode na de hervormingen de inflatie beteugelen en legde het een stevige basis voor de groei van de niet-agrarische productie en werkgelegenheid.' Verhoging van de landbouwproductie verbeterde niet alleen het inkomen van de boeren, maar hield ook de prijzen voor de consumenten laag, net als in de jaren '70 was gebeurd in Indonesië (zie hoofdstuk 2).

Terwijl in Vietnam de productie van marktgewassen, zoals koffie en cashewnoten, snel steeg, stagneerde die in Tanzania. Dat land kende ooit relatief welvarende boerengemeenschappen die marktgewassen als koffie, katoen, cashewnoten en thee verbouwden. Toen Tanzania zijn economie begon te hervormen, werd verwacht dat dit zou leiden tot betere prijzen voor de boeren en een verhoogde productie. Onder normale concurrentieverhoudingen zouden kleine producenten een groter deel van de wereldmarktprijs krijgen en dit zou hen prikkelen tot een hogere productie van marktgewassen. Een dergelijke reactie werd vooral verwacht toen de overheidslichamen voor de verhandeling van landbouwproducten werden ontmanteld. Maar het aanbod stelde teleur. Het herstelde zich enigszins, maar daarna bleef het steken op een laag niveau.

Een deel van de verklaring is dat het aandeel van de boeren in de exportprijs nauwelijks steeg. In de periode 1994-1999 was dit laag: 21,8 procent voor pyrethrum (een natuurlijke insecticide gewonnen uit chrysanten) en 34,5 procent voor thee. Boeren kregen hoge aandelen uit cashewnoten (64,7 procent) en gedroogde tabak (74,9 procent). Maar in de meeste gevallen ontvingen ze in de jaren 1994-1999 50 procent van de exportprijs. Ter vergelijking: een dieptepunt was 1980: 41,7 procent voor alle exportgewassen.

Dat exportgewassen voor de boeren van Tanzania niet de inkomstenbron werden die ze hadden kunnen zijn, wordt door onderzoekers toegeschreven aan de bepaald niet vrije markt ter plaatse. Door de liberalisering, stelden zij vast, kwam geen einde aan de uitbuiting van boeren door plaatselijke bureaucraten.

Zo was in 2010 alleen de aankoop van cashewnoten voorbehouden aan particuliere handelaren. Voor andere gewassen drongen coöperaties zich op als opkopers, naast privéhandelaren. In bepaalde gevallen kregen boeren voorschotten van die coöperaties, maar verkochten ze hun oogst naderhand aan handelaren. Als reactie hierop haalde de overheid de teugels opnieuw aan. Terwijl marktautoriteiten na de hervorming de markt alleen mochten reguleren, kwam er nieuwe wetgeving die hen in staat stelde zelf gewassen op te kopen. Tegelijkertijd begonnen plaatselijke gezagsdragers, die onder druk stonden om hun inkomsten te verhogen, exportgewassen te belasten – de makkelijkste oplossing voor hun problemen. De afgelopen jaren bestond er in Tanzania veel rechtsonzekerheid en willekeur rond de verhandeling van marktgewassen, en dat heeft de boeren niet geprikkeld om hun productie te verhogen.

* * *

VOOR DE VERSCHILLENDE economische prestaties van Tanzania en Vietnam bestaan geen simpele verklaringen. De intussen rijke literatuur over de Vietnamese hervormingen legt een zwaar – en eenzijdig – accent op één bepaalde factor: marktwerking. Die zou hebben gezorgd voor terugdringing van de armoede. Waar nog steeds sprake is van hardnekkige armoede zou dit te wijten zijn aan tekortschietende marktwerking. Als de armoedecijfers worden uitgesplitst per regio blijkt dat afgelegen gebieden het minder goed doen dan gebieden die in de buurt liggen van centra van zakelijke activiteit. In het noorden zouden die laatste corresponderen met de delta van de Rode Rivier; met zijn intensieve, bevoeide rijstbouw. In het zuidoosten, waar de meeste districten relatief welvarend zijn, zou dit een afspiegeling van de nabijheid van Ho Chi Minh-stad (het voormalige Saigon). En in de Mekongdelta zouden de meeste districten het relatief goed doen, met uitzondering van enkele districten aan de kust en aan de grens met Cambodja.

Zo bezien zou de Vietnamese economie nog meer vooruitgang boeken als zou worden afgerekend met de resten van socialistische inefficiëntie. Met die 'resten' wordt bedoeld op de blijvende dominantie van staatsbedrijven; een banksector die in handen is van de overheid en die deze staatsbedrijven overeind houdt; en regulering van de markt voor rijst door middel van exportquota's. Dit alles wordt beschouwd als belemmering voor verdere ontwikkeling van een ondernemersklasse die zich laat leiden door winst- en verliesrekeningen en niet door administratieve beïnvloeding.





TD-onderzoeker Jan Kees van Donge is een andere mening toegedaan. Volgens hem laat de werking van de Vietnamese rijstmarkt juist zien dat de spectaculaire productiegroei alleen te verklaren is als men zich rekenschap geeft van de staatsinterventie in die markt.

De snelle groei van de rijstproductie begon niet toevallig in de Mekongdelta. Daar kon worden geprofiteerd van al eerder gedane overheidsinvesteringen in de infrastructuur, zoals irrigatie en drainage, bodemverbetering en de ontwikkeling van rijstvariëteiten die meerdere oogsten per jaar mogelijk maakten. In de periode van centrale planning had de staat op grote schaal geïnvesteerd in de landbouw, maar dit leidde niet automatisch tot verhoging van de productie. Om ten volle te kunnen profiteren van deze investeringen moesten de boeren sterkere prikkels krijgen en dat kon alleen door afbouw van de gecollectiviseerde productie. Waarnemers zien vaak over het hoofd hoe belangrijk daarbij door de staat verstrekte landbouwkredieten en inputs (zaaigoed, kunstmest en bestrijdingsmiddelen) waren.

De meeste commentatoren zien staatsbedrijven als parasieten. Om deze laatste hindernissen voor het ondernemersinitiatief weg te nemen zou Vietnam verder moeten liberaliseren. In een vaak aangehaald rapport van het International Food Policy Research Institute (IFPRI) uit 1996 staat dat staatsinterventie in de Vietnamese rijsthandel leidt tot oneigenlijke toe-eigening van landbouwoverschotten door staatsbedrijven. Het staatsmonopolie op de rijsthandel tussen de Mekongdelta en gebieden met rijsttekorten zou grote winsten opleveren. Dit zou nog meer opgaan voor de staatsbemoeienis met de rijstexport. Het verschil tussen de lagere binnenlandse rijstprijis en de exportprijs zou neerkomen op een exporthoofing van 30 procent. De algemene teneur van deze commentaren is dat liberalisering leidt tot productiviteitsverhoging. Hoe vrijer de markt, hoe groter de productiviteitswinst.

Van Donge merkt op dat in deze betogen nauwelijks aandacht wordt besteed aan de manier waarop de gewraakte overheidsorganen werken. Hij haalt een artikel aan uit 2003 van Luu Thanh Duc Hai, docent economie aan de Cantho universiteit in Vietnam, die een gedetailleerde beschrijving geeft van de rijsthandel in de Mekongdelta. Hij schetst een bloeiende bedrijvigheid van particuliere opkopers, groothandelaren en pellerijen, een omgeving waar volop wordt geconcurrereerd. Niettemin '[is] een groot marktaandeel nog steeds in

handen van staatsbedrijven en staatsboerderijen. De Vietnamese markt is niet zo geprivatiseerd als veel beleidsmakers ons willen laten geloven.'

Twee staatsbedrijven, Vinafood I en Vinafood II, domineren de rijstexport, maar die niet alleen. Volgens Duc Hai wordt 'meer dan 56 procent van de witte rijst van staatsbedrijven uitgevoerd en wordt zo'n 14 procent verhandeld op de binnenlandse markt. Ongeveer 80 procent van de rijst die wordt verkocht op de binnenlandse markt wordt overgebracht naar gebieden in het noorden waar tekorten bestaan, als onderdeel van het Nationale programma voedselveiligheid.' Particuliere handelaren kunnen exportvergunningen krijgen, maar zij zijn kleine spelers (ze namen in 2001 6,5 procent van de rijstexport voor hun rekening). In 2008 vaardigde de regering een algeheel exportverbod uit. De staatsbedrijven zijn natuurlijk ook opkopers en de regering wil dat ze vooral inkopen wanneer de prijzen dalen om zo een bodemprijs te handhaven.

Volgens Duc Hai komt de rijstprijis zo tot stand: 'De binnenlandse prijs hangt in sterke mate af van de wereldmarktprijzen. Daaraan ontleent de regering een minimumexportprijs. Staatsbedrijven en andere grote pellerijen/handelaren stemmen hun prijs af op die bodemprijs voor de export. Staatsbedrijven worden bovendien aangemoedigd om de boeren een bodemprijs te garanderen. Op plaatselijk niveau worden prijsonderhandelingen tussen boer en handelaar gestuurd door concurrentie.'

De Vietnamese beleidsmakers stond bij het begin van de Doi Moi een 'socialistisch georiënteerde markteconomie' voor ogen. Wat in 1986 een ideologisch schaamlapje leek te zijn voor in wezen kapitalistische hervormingen heeft intussen vorm gekregen in wat Van Donge een 'gestuurde markt' noemt. Op die markt spelen prijsoverwegingen een rol, maar die is beperkt. Van Donge oppert dat het niet zozeer de liberalisering was die de Vietnamese economie sinds 1990 vooruit heeft gestuwd, maar een unieke mix van staatsinmenging en marktwerking. De staatsgeleide economie is niet vervangen, zegt hij, maar op een creatieve manier aangepast.

De Vietnamese economie is waarschijnlijk nooit de centraal geleide, monolithische volkshuishouding geweest uit de marxistisch-leninistische leerboekjes. Er zijn aanwijzingen dat de leiding overging tot hervormingen onder binnenlandse druk. Provinciebesturen hadden waarschijnlijk meer autonomie

dan op grond van het idee van centrale sturing voor mogelijk werd gehouden. Het feit dat Vietnam in de jaren '80 te maken kreeg met hyperinflatie suggereert dat prijsvorming geen monopolie was van de centrale planners en dat er ook onafhankelijke economische spelers actief waren.

De hervormingen bleven de staatssector niet op, maar introduceerden geleidelijke veranderingen. Het aandeel van de staat in de economie wordt maar langzaam kleiner. In 1995 was 67 procent van de industriële ondernemingen in staatshanden, in 2007 was dat aandeel geslonken tot - nog altijd - 57 procent. Toch heeft die grote staatssector een snelle groei niet verhinderd. Hoewel er nog steeds verhalen te vertellen zijn over schrikbarende gevallen van inefficiëntie, zijn er ook veel voorbeelden van succesvolle joint ventures en productieve bijdragen van de publieke sector.

Handhaving van een, relatief inefficiënte, staatssector en van subsidiemechanismen op de voedselmarkten is duur. Het is een gelukkige omstandigheid dat in Vietnam de liberalisering samenviel met het begin van de oliewinning. Oliebaten hielpen de regering aan de nodige deviezen en vulden gaten op de begroting. Van Donge: 'De staat had de middelen om de markt te sturen.'

* * *

HET VERGELIJKENDE ONDERZOEK van Tracking Development legde grote verschillen bloot in de economische prestaties van Tanzania en Vietnam na de introductie van hervormingen. De onderzoekers benoemden ook vier factoren die een voorlopige verklaring geven voor die verschillen.

In de eerste plaats gaf Vietnam prioriteit aan macro-economische stabilisering en pakte het de torenhoge inflatie aan. Dit was een wezenlijk onderdeel van het liberaliseringsprogramma. De economie van Tanzania begon pas te groeien na 1995, toen het land de inflatie in de hand kreeg.

De tweede factor van belang is door andere onderzoekers nogal eens over het hoofd gezien: de rol van de overheid. Vietnam paste zijn staatsinstellingen aan, maar hield ze in stand, terwijl de liberalisering in Tanzania na 1995 plaatsvond in een institutioneel luchtledig. Vietnam onderwierp de staatsinstellingen aan budgettaire beperkingen, om hun voortbestaan veilig te stellen. Tanzania liet

na de publieke sector te disciplineren, met alle verspilling van dien. Zodra de teugels werden aangehaald voor Tanzaniaanse staatsbedrijven, bezweken ze.

De derde factor is het voedselbeleid van Vietnam. Door middel van doordachte staatsinterventies bewogen de prijzen zich binnen een bandbreedte die de boer een minimuminkomen garandeert en die een bovengrens stelt aan prijsstijgingen voor de consument. De regulering van voedselexporten speelt hierbij een sleutelrol. De bevolking van Vietnam is goed gevoed in vergelijking met die van Tanzania. Een ruim aanbod van betaalbaar voedsel was een belangrijk middel om de armoede terug te dringen en tegelijk een instrument om de inflatie laag te houden. Aanbod en consumptie van voedsel zijn in Tanzania grillig en onvoorspelbaar.

De vierde factor zijn waarschijnlijk de oliebaten waarover de Vietnamese regering kon beschikken, terwijl die van Tanzania veel minder toegang had tot de opbrengsten van grondstoffen. Het inkomen uit olie heeft in Vietnam een gebrek aan deviezen en begrotingstekorten aangezuiverd. Maar het belangrijkste voordeel was wel dat het inkomen uit olie Vietnam in staat stelde om het platteland te subsidiëren, en dat is waarschijnlijk de kern van Vietnams succesvolle ontwikkeling.

Overigens staan bodemschatten, zoals we nu weten, niet borg voor economisch succes. Het hangt in hoge mate af van het beleid of zulke meevallers een 'resource curse' afroepen over een land of niet.

* * *

5. De beperkingen van de markt – Cambodja en Oeganda

CAMBODJA EN OEGANDA, het vierde landenduo waarvan de economische prestaties zijn vergeleken door Tracking Development, behoren wat economische ontwikkeling betreft tot de laatkomers. Beide landen werden in de jaren '70 en '80 geteisterd door burgeroorlogen. In Oeganda kwam pas weer groei op gang na de machtsovername van Yoweri Museveni in 1986. En van wederopbouw en economische ontwikkeling in Cambodja kon pas werk worden gemaakt na de voorlopige verzoening tussen de socialistische partij van Hun Sen en de royalisten in 1993. Die relatief korte periode maakt het moeilijker om vergaande conclusies te trekken over de effectiviteit van het gevoerde beleid dan bij de andere landenduo's. TD-onderzoekers André Leliveld en Han ten Brummelhuis bogen zich over de vraag of de eerder geconstateerde verschillen tussen landen in Zuid-Oost Azië en Afrika bezuiden de Sahara ook opgaan voor Cambodja en Oeganda.

Beide landen waren na beëindiging van de vijandelijkheden nog steeds arme agrarische economieën en hun regeringen wezen bij herhaling op het belang van de landbouw voor armoedebestrijding. Daarom keken de onderzoekers vooral naar het landbouwbeleid en de resultaten daarvan, waarbij zij zich concentreerden op de 'naoorlogse' periode: 1990-2010. Beide landen kampten toen met ontwrichte economieën en gebrek aan middelen. Mede daarom kozen ze voor een door de markt gestuurde ontwikkeling van de agrarische sector en van de economie als geheel, met een bescheiden rol voor de overheid. De agrarische productie van de twee landen ging sinds 1960 lange tijd gelijk op, maar ging uiteenlopen na 2005, toen Cambodja's groei versnelde en de landbouwproductie van Oeganda stagneerde. De onderzoekers zochten naar een verklaring voor dit verschil in ontwikkeling.

* * *

OEGANDA, EEN LAND in Oost-Afrika met een multi-etnische bevolking van naar schatting 35 miljoen zielen (2012), was van het einde van de negentiende eeuw tot de onafhankelijkheid in 1962 een Brits protectoraat. Het grondgebied van Oeganda omvat vijf traditionele koninkrijken: Toro, Buganda, Bunyoro-Kitara, Busoga en Angkole. De eerste jaren van de onafhankelijkheid werden overschaduwd door een machtsstrijd tussen premier Milton Obote, een Lango uit het noorden, en de president, de koning van Buganda Edward Muteesa II. Daarop veranderde het parlement, dat werd gedomineerd door Obote's partij, de grondwet. In 1967 werden de traditionele koninkrijken 'opgeheven'

en werd Obote, zonder nieuwe verkiezingen, president met grote uitvoerende bevoegdheden. Hij werd in 1971 afgezet door generaal-majoor Idi Amin, die carrière had gemaakt in de King's African Rifles, het koloniale leger. Daarmee begon een militaire dictatuur die acht jaar zou duren. In 1972 zette Amin de ondernemende Zuid-Aziatische minderheid, die een sleutelrol speelde in de handel en industrie, met geweld het land uit. Door die verdrijving werd de economie van Oeganda totaal ontwricht.

Amins bewind kwam ten val in 1979, tijdens de oorlog tussen Oeganda en buurland Tanzania. Na provocaties van Amins leger, dat een stuk van Tanzania wilde inlijven, vielen de Tanzaniaanse strijdkrachten samen met Oegandese ballingen Oeganda binnen en zetten Amin af. Daarmee kwam evenwel geen einde aan de binnenlandse onrust. Obote werd opnieuw president en richtte moordpartijen aan onder zijn politieke tegenstanders. Na vijf jaar *bush war* (1981-1986), een burgeroorlog tussen meerdere legertjes op etnische grondslag, kreeg de Nationale Verzetbeweging (NRM) onder leiding van Yoweri Museveni de overhand. In 1986 liet hij zich uitroepen tot president.

Museveni wilde een einde maken aan de hardnekkige etnische twisten en daarom maakte hij de politieke partijen, overwegend formaties op tribale grondslag, vleugellam. Ze werden niet verboden, maar plaatselijke afdelingen werden gesloten en ze mochten geen eigen kandidaten stellen; partijleden mochten alleen op persoonlijke titel meedoen aan verkiezingen. In 1993 werden de oude koninkrijken hersteld, behalve Angkole. In de jaren negentig werd Museveni in het Westen beschouwd als exponent van een nieuwe, democratisch gezinde generatie Afrikaanse leiders, die oog had voor het lot van de armen. Hij kon dan ook rekenen op ruime financiële steun; intussen wordt 48 procent van de Oegandese begroting buitenlands gefinancierd. Museveni wist de binnenlandse rust te herstellen, met uitzondering van het noorden, waar het Verzetleger van de Heer (LRA) actief was. Onder druk van donorlanden en na een binnenlands referendum werden de beperkingen voor politieke partijen in 2005 opgeheven.

* * *

CAMBODJA, ZES EEUWEN lang het zelfstandige koninkrijk Khmer; was sinds de 15de eeuw een vazal van zijn burens tot het in het midden van de negentiende eeuw werd gekoloniseerd door de Fransen. In 1954 werd het

Frans protectoraat onafhankelijk als het koninkrijk Cambodja onder koning - later prins en premier - Norodom Sihanouk. In de Koude Oorlog hield het land vast aan zijn neutraliteit, tot het aan het einde van de jaren zestig tegen wil en dank betrokken raakte bij de oorlog in Vietnam. Toen Sihanouk oogluikend toeliet dat het Noord-Vietnamese leger gebruik maakte van Cambodjaans grondgebied, pleegde de pro-Amerikaanse premier, generaal Lon Nol, in 1970 een staatsgreep. Hij zette Sihanouk af en riep de Republiek Khmer uit, die ogenblikkelijk werd erkend door de Verenigde Staten. De prins nam de wijk naar Beijing, waar hij een koninklijke regering-in-ballingschap vormde en steun uitsprak voor de communistische Rode Khmer, die een guerrilla voerde tegen het bewind van Lon Nol. Daardoor werden de geleerden van de Rode Khmer versterkt met duizenden apolitieke boeren, die weinig begrepen van communisme, maar hun vorst wilden steunen.

Na de terugtrekking van de Amerikanen uit Vietnam (1973) namen de Rode Khmer twee weken voor de val van Saigon, in april 1975, de hoofdstad Phnom Penh in. Het bewind van de Rode Khmer onder Pol Pot modelleerde het land naar het China van Mao Zedong tijdens de Grote Sprong Voorwaarts. Meteen na de machtsovername evacueerde het de steden en stuurde het de voltallige bevolking met geforceerde marsen naar werkprojecten op het platteland. De Rode Khmer verwoestten tempels, bibliotheken en alles wat westers was. Zo'n anderhalf miljoen Cambodjanen (op een bevolking van 7 miljoen) kwam om door executies, uitputting, honger en ziekte.

Na overvallen van Rode Khmer op Vietnamese grondgebied viel het leger van Vietnam in november 1978 Cambodja binnen. Het verdreef het bewind van Pol Pot en installeerde een marionettenregime onder de eerder naar Vietnam uitgeweken Rode Khmer-dissident Hun Sen. Dat bleef gedurende de jaren tachtig internationaal geïsoleerd en was volledig afhankelijk van Vietnam en zijn Oost-Europese bondgenoten. Als tegenwicht werd een regering-in-ballingschap gevormd van Rode Khmer en monarchisten, die met gewapende eenheden delen van Cambodja controleerde. Deze tegenregering werd erkend door de Verenigde Naties en gesteund door China, de VS en het Verenigd Koninkrijk, die een economische boycot afkondigden tegen het regime in Phnom Penh. In 1989 begonnen vredesbesprekingen, het Vietnamese leger trok zich na de val van de Sovjet-Unie terug uit Cambodja en een VN-vredesmacht zag toe op handhaving van een staakt-het-vuren tussen de strijdende partijen. In 1993 kwam het tot

een verzoening tussen Hun Sen en Sihanouk. De bejaarde prins werd opnieuw koning. Toen één van zijn zoons, tevens co-premier, prins Norodom Ranariddh, in 1997 contacten legde met resterende Rode Khmer-rebellen, maakte Hun Sen een einde aan de coalitie met de royalistische partij (FUNCINPEC). Hij vormde een regering die alleen steunde op zijn eigen Cambodjaanse Volkspartij (CPP). Sihanouk, oud en ziek, deed in 2004 troonsafstand ten gunste van zijn zoon Norodom Sihamoni.

* * *

HOE GING HET INTUSSEN met de economieën van Cambodja en Oeganda? Die waren, en zijn nog steeds, overwegend agrarisch en het kleine boerenbedrijf overheerst er. Dat hebben ze gemeen, maar er zijn ook grote verschillen. Bodem en klimaat van Oeganda zijn gunstig voor de landbouw. Die is aangewezen op regenwater, dat in het grootste deel van het land overvloedig valt. Daarom kan er tweemaal per jaar geoogst worden, met name in de centrale en westelijke districten, waar 55 procent van de bevolking leeft en de meeste landbouwproductie plaatsvindt. Oegandese boeren verbouwen over het algemeen meerdere gewassen tegelijk: bananen, cassave, gierst, sorghum, zoete aardappelen, bonen en maïs, gecombineerd met één of twee exportgewassen, zoals koffie, katoen, cacao en tabak. De laatste tijd zijn veehouderij en melkproductie in opkomst in Oeganda.

Hoewel Cambodja meer mogelijkheden heeft voor bevoeiing zijn de omstandigheden er minder gunstig voor de landbouw dan in Oeganda. De bodem is niet erg vruchtbaar. Landbouw in Cambodja is bijna uitsluitend een kwestie van rijstbouw, en die is geconcentreerd rond het meer Tonle Sap en langs de rivieren, waar 90 procent van de bevolking woont. De rijst, een dorstig gewas, moet het op de meeste plaatsen hebben van regenwater, zodat er maar eenmaal per jaar geoogst kan worden. Twee oogsten worden alleen gehaald in gebieden waar irrigatie mogelijk is, in 2010 nog maar 14 procent van het rijstareaal. Hoewel rijstbouw domineert, kent Cambodja ook de zogenoemde chamcar: verbouw langs rivieroeveren van andere gewassen dan rijst, zoals maïs, suikerriet, tabak, katoen, pompoenen, watermeloenen, sojabonen, sesam en mungbonen.

In Cambodja en Oeganda is de landbouw in handen van kleine boeren, die werken met goedkope inputs en arbeidsintensieve technieken. Tijdens de

koloniale periode besloten de Britten in Oeganda geen grootschalige plantages op te zetten, met uitzondering van thee- en suikerondernemingen. In plaats daarvan introduceerden zij katoen en koffie onder een stelsel van 'gedwongen verbouw' door kleine boeren. Die hadden op deze manier regelmatig contact met koloniale ambtenaren. Na de onafhankelijkheid in 1962 bleef de staat actief betrokken bij de landbouw in Oeganda. Overheidsdiensten speelden een belangrijke rol bij de keuze van te verbouwen gewassen, de verhandeling van en prijsregulering voor exportgewassen, het opzetten van onderzoeks- en voorlichtingsdiensten en de infrastructuur voor verwerking en verhandeling. Die laatste activiteiten werden gedomineerd door de Indiase minderheid in Oeganda, een erfenis van de koloniale periode.

In diezelfde periode brachten de Fransen grootschalige ondernemingen tot ontwikkeling voor de productie van rubber en commerciële rijstbouw in Cambodja. De Fransen bemoeiden zich niet met kleine boeren die rijst verbouwden voor eigen gebruik, en dat beleid werd voortgezet na de onafhankelijkheid in 1954. In de jaren zestig werd Cambodja de derde rijstexporteur van de wereld. Toch was landbouwonwikkeling nooit inzet van een systematische beleidsinspanning, noch van de koloniale noch van de postkoloniale overheid. Dit verklaart waarom Cambodjaanse boeren zich in de eerste jaren na de onafhankelijkheid nauwelijks toelegden op productie voor de markt.

Als gevolg van de gewelddadige conflicten in beide landen is de landbouwproductie er in de jaren '70 dramatisch gedaald. De Rode Khmer haalde de sociale organisatie van het Cambodjaanse platteland overhoop en dwong de mensen met harde hand in nieuwe sociale verbanden. Een en ander leidde tot een demografische ineenstorting, waarvan het land zich de afgelopen drie decennia geleidelijk heeft hersteld. Cambodja heeft nu (2012) 15 miljoen inwoners. De ontwrichting van de Oegandese plattelandseconomie begon in 1972, toen het bewind van Amin 92.000 Indiërs met geweld verdreef. Daarmee stortten de verwerking en verhandeling van landbouwproducten totaal in. Als gevolg van binnenlandse terreur en gewapende conflicten kwam in de jaren 1972-1979 een half miljoen Oegandezen om het leven, op een bevolking van, destijds, 12 miljoen.

Na de val van Idi Amin en Pol Pot (ze werden allebei verdreven in 1979), steeg de landbouwproductie van de twee landen, zij het met horten

en stoten. In de jaren tachtig probeerde het bewind in Cambodja het platteland te reorganiseren naar het voorbeeld van Vietnam. Maar geplande rijstbouw bestond alleen op papier; in de praktijk trokken boeren hun eigen plan. Toch wist Cambodja in deze 'Vietnamese periode' (1979-1989) zijn landbouwproductie te verhogen. Er werden nieuwe rijstvariëteiten ingevoerd en met hulp van Australië en het Internationale Rijstinstituut (IRRI) kwam een onderzoeksdienst ter ondersteuning van de rijstbouw van de grond.

In Oeganda nam de overheid zijn actieve rol in de landbouw weer op, vooral bij de verhandeling van exportgewassen, maar haar handen waren gebonden door het structurele aanpassingsprogramma dat het land in 1981 kreeg opgelegd door IMF en Wereldbank. Het herstel van de landbouwproductie duurde niet lang, want in 1983 brak de 'bush war' uit. De meeste boeren staakten de verbouw van exportgewassen en legden zich toe op voedselgewassen als cassave.

* * *

DE NIEUWE REGERINGEN die rond 1990 aan de macht kwamen in Cambodja en Oeganda hadden na een lange periode van burgeroorlogen heel weinig beleidsruimte. Ze waren feitelijk bankroet, waardoor ze waren aangewezen op buitenlandse hulp. De donorenagenda werd destijds beheerst door de 'Washington Consensus' (IMF, Wereldbank en het Amerikaanse Ministerie van Financiën). Die kwam neer op uitbreiding van de rol van de markt en terugdringing van de rol van de overheid in de economie en liet weinig ruimte voor staatsinterventie in productiesectoren.

In Oeganda werd de landbouw, in overeenstemming met het IMF-programma van structurele aanpassing, grotendeels geprivatiseerd en gedereguleerd. De regering koos voor een door de markt gestuurd ontwikkelingsmodel. De landbouwproductie steeg in de jaren 1987-2005 ver boven het niveau van de jaren 1960-1987. Tot het midden van de jaren '90 domineerde de verbouw van bananen, daarna zuivel, maïs en cassave. De productie van koffie, hét exportgewas, bleef grillig. Pogingen om meer variatie te brengen in het exportpakket, met de introductie van hoogwaardige producten als vanille, zijde, bloemen en rode pepers, slaagden maar gedeeltelijk of mislukten totaal.

De stijging van de landbouwproductie was vooral te danken aan uitbreiding van het bebouwde areaal, niet aan verhoging van de productiviteit, met uitzondering

van de zuivelsector en cassaveteelt. De productiviteitsstijging was maar 13 tot 49 procent van wat werd gerealiseerd op proefstations en sinds het begin van de jaren negentig stagneerde of daalde de productiviteit van de belangrijkste gewassen. Kleine boeren maken nog steeds schaars gebruik van ingekochte inputs. Maar 1 procent gebruikt kunstmest en 6,3 procent zegt verbeterd zaad te gebruiken.

In 1989 verlieten de Vietnamezen Cambodja, maar daarmee was het land nog niet gestabiliseerd. Het internationale isolement werd pas doorbroken met de Parijse Vredesakkoorden van 1991, en de binnenlandse rust keerde pas terug na de verkiezingen van 1993. Vanaf 1995 begon de landbouwproductie in Cambodja toe te nemen. Net als Oeganda koos het land voor een door de markt gestuurd ontwikkelingsmodel voor de agrarische sector en de economie als geheel. De grootste successen werden geboekt met de rijstproductie. Het productievolume én de productiviteit stegen dramatisch tussen 1991 en 2010 als gevolg van een aanzienlijke uitbreiding van het bevoelde areaal, invoering van verbeterde rijstvariëteiten met hoge opbrengsten en intensivering van de verbouw door twee oogsten in het regenseizoen. De productiviteit in de rijstbouw steeg van 2,12 ton per hectare in 2000 naar 2,97 ton per hectare in 2010. Toch bleef de productiviteit van de Cambodjaanse rijstboeren achter bij die van hun collega's in Vietnam en Indonesië.

De groei van de landbouwproductie in Cambodja en Oeganda is zowel een dividend van de herstelde vrede als een reactie van boeren op marktliberalisering. Vanaf 2005 begint de ontwikkeling van de landbouwproductie in Cambodja en Oeganda uit elkaar te lopen. De groei in Cambodja versnelt en haalt binnen een jaar die van Oeganda in. Daar is de groei van de landbouwproductie in 2004 tot stilstand gekomen. Dat geldt voor alle belangrijke gewassen; alleen de veestapel en de melkproductie zijn sindsdien enigszins gegroeid.

Vanwaar dit verschil in ontwikkeling? Om die te verklaren doken Ten Brummelhuis en Leliveld wat dieper in het landbouwbeleid en de uitvoeringspraktijk van de twee landen.

* * *

DE OPEENVOLGENDE REGERINGEN van Museveni's NRM, en ook de president zelf, hebben zich steeds in stevige bewoordingen uitgelaten over het belang van landbouwontwikkeling. Sinds 1987 waren hervormingen van de agrarische sector een vast onderdeel van het economische beleid. Museveni, een gewezen marxist, aanvaardde na aanvankelijke aarzelingen in 1987 de voorschriften van Wereldbank en IMF. Hij liberaliseerde de buitenlandse handel, schafte de invoerbelasting af en liet de wisselkoers vrij. Prijsvorming van landbouwproducten, ook van exportgewassen als koffie, katoen, thee en tabak, werd overgelaten aan de markt. Het landbouwbeleid was erop gericht de inkomens en het levenspeil van arme boeren te verbeteren door verhoging van de productiviteit en een groter aandeel van de productie voor de markt. De voedselzekerheid van huishoudens moest worden verbeterd door de markt, niet door een beleid gericht op zelfvoorziening. Tegen 1994 was de handel in landbouwproducten geheel in handen van lokale handelaren en particuliere exporteurs. Het aantal voorlichters werd teruggebracht van 15.000 tot 3.000. De vanouds belangrijke rol van de overheid in de landbouw werd teruggebracht tot 'faciliteren van het particuliere initiatief'.

In 2001 werd het Plan voor de Modernisering van de Landbouw (PMA) gelanceerd, met volledige steun van de president en de technocraten van het Ministerie van Financiën, Planning en Economische Ontwikkeling (MoFPED). De achterliggende visie was dat armoede moest worden bestreden door middel van 'een winstgevende, concurrerende, duurzame en dynamische agrarische en agro-industriële [verwerkende] sector'. De landbouw moest worden hervormd door verhoging van de productiviteit met gewasvariëteiten die hoge opbrengsten leverden en resistent waren tegen ziekten, door verantwoorde landbouwtechnieken en door behoud van bodemvruchtbaarheid met dierlijke en kunstmest. Het aanbod van zaaigoed, inputs en krediet werd overgelaten aan de particuliere sector. De landbouwvoorlichting, met bezoeken aan en training van boeren, werd ontmanteld en vervangen door een gedecentraliseerde Nationale Dienst voor Landbouwkundig Advies (NAADS). Voorlichters van deze dienst moesten voortaan worden ingehuurd door de boeren.

Tot 2005 steunde dit beleid op een coalitie van de president, technocraten van het MoFPED en enkele belangrijke donoren. In dat jaar kwam er een einde aan het politieke monopolie van Museveni's NRM. Na een binnenlands referendum werden de beperkingen voor politieke partijen opgeheven.

Er zouden voor het eerst sinds 1986 verkiezingen worden gehouden met meerdere partijen. Daardoor moesten Museveni en de NRM de gunst winnen van plattelandskiezers, en de president was niet tevreden over de resultaten van het PMA. Het verkiezingsprogramma van de NRM bevatte enkele elementen van meer overheidsbemoeienis: 'Getrainde kaders zullen worden benoemd in elk dorp, als drijvende krachten voor de lokale ontwikkeling'. De NRM won de verkiezingen en het nieuwe programma ging in 2008 van start. Er trad een verwijdering op tussen Museveni en de technocraten, terwijl die coalitie in de jaren negentig vruchten had afgeworpen.

* * *

DE ONDERZOEKERS SCHRIJVEN de stagnatie van de landbouw in Oeganda na 2005 toe aan twee factoren: een beperkt budget en tegenstrijdigheden in de uitvoering van het beleid.

32

In weerwil van de retoriek van Museveni en zijn regering gaat maar een gering deel van de overheidsuitgaven naar die sector. Hoewel landbouw ongeveer de helft van het BBP voor zijn rekening neemt, was het aandeel van die sector in de begroting 4,7 procent in de periode 1991-1992; 3 procent in 1994-1995 en het daalde in 1997 onder de 2 procent. Daarna is het enige tijd gestegen, maar hoewel Oeganda in 2003 de Verklaring van Maputo heeft ondertekend, waarin de lidstaten van de Afrikaanse Unie zich verplichten 10 procent van hun jaarlijkse uitgaven te besteden aan landbouw, is dat aandeel in Oeganda gestaag gedaald: van 8 procent van de begroting in 2001-2002 naar 5,7 procent in 2005-2006, 4,1 procent in 2007-2008, 3,7 procent in 2008-2009 en 3,1 procent in de ontwerp-begroting van 2009-2010.

De onderzoekers noemen drie redenen waarom de overheidsuitgaven voor de landbouw zo laag zijn in Oeganda. In de eerste plaats hebben donoren, die bijna de helft van de Oegandese begroting financieren, lange tijd prioriteit gegeven aan onderwijs en gezondheidszorg. In de tweede plaats zou de verstandhouding tussen het departement van Financiën, Planning en Economische Ontwikkeling (MoFPED) en dat van Landbouw en Visserij (MAAIF) slecht zijn. De technocraten van MoFPED zijn er van overtuigd dat de ambtenaren van MAAIF niet genoeg financiële discipline kunnen opbrengen om verantwoord om te gaan met verruimde middelen. Bovendien zouden salarissen een buitensporig deel van de begroting van MAAIF opslokken, zodat er te weinig overblijft voor

andere posten. Tenslotte bestond er sinds de jaren '90 een consensus tussen de president, de technocraten in zijn regering en de donoren dat landbouw moet worden overgelaten aan het particuliere initiatief.

De tweede verklaring die de onderzoekers geven voor de stagnatie van de Oegandese landbouw is de manier waarop het beleid de boeren bereikt en de politisering van de uitvoering. Daarbij speelt politieke loyaliteit een steeds grotere rol. De onderzoekers nemen de landbouwvoorlichting als voorbeeld. De Nationale Dienst voor Landbouwkundig Advies (NAADS) is een semi-autonoom lichaam met een mandaat om, geheel vraaggestuurd, diensten te verlenen aan boeren, hen aan te sporen meer verschillende gewassen te verbouwen en meer voor de markt te produceren. Dat is deels gelukt. Volgens een evaluatie van de Wereldbank uit 2007 is de diversiteit van verbouwde gewassen toegenomen en wordt een groter deel van de oogst verhandeld. Boeren die gebruik maakten van de diensten van de NAADS zagen hun bruto inkomen met 32 tot 63 procent stijgen. Onvermeld blijft hoeveel boeren er voor in aanmerking kwamen en hoe zij werden geselecteerd.

NAADS ligt de laatste tijd onder kritiek, zowel in de plaatselijke pers als in vakbladen. De dienst zou slecht op de hoogte zijn van de Oegandese landbouwpraktijk. De meeste boeren zouden niets voelen voor cursussen in klaslokalen. Veel deelnemers zouden zich ook niet realiseren dat zij 70 procent van de verschaft inputs achteraf moeten terugbetalen. Boeren zouden het gevoel hebben dat bepaalde gewassen, zoals cassave, aan hen worden opgedrongen zonder een duidelijk verhaal. Verder richt NAADS zich niet op hele dorpen, maar kiest ze maar zes boeren per gehucht. Alleen rijke aanhangers van de NRM zouden worden geselecteerd. Een andere kritiek in de pers luidt dat 'alleen mensen met kapitaal dat te gelde kan worden gemaakt, zoals een koe, profiteren van de NAADS'. Ofschoon de NAADS in alle districten van het land actief is, bereikt ze dus niet de kritische massa van boeren.

Onder het rechtstreekse gezag van Museveni ontstond een ondoorzichtige parallelstructuur binnen de NAADS die mikt op NRM-boeren. Hij poseert als een vaderfiguur die het beste voorheeft met de bevolking, maar tijdens zijn tournees door de provincie deelt hij tijdens stops enveloppen uit aan zijn aanhangers. Boeren worden ook benaderd door ambtenaren met de belofte dat hun bedrijf zal worden verbeterd als ze een formulier ondertekenen waarin zij verklaren dat ze 100 kilo zaaigoed hebben ontvangen, terwijl ze er maar

30 krijgen. Deze corrupte praktijken en dit gemarchandeer met gunsten staan een consistente uitvoering van het landbouwbeleid steeds meer in de weg. Ze verklaren voor een deel waarom de landbouw in Oeganda sinds 2005 stagneerde, terwijl Cambodja het toen steeds beter ging doen.

* * *

IN CAMBODJA DUURDE HET wat langer voordat landbouwontwikkeling hoog op de politieke agenda stond. De eerste jaren na het vertrek van de Vietnamezen (1989) mochten boeren hun producten vrijelijk verkopen tegen marktprijzen. In 1994 kreeg Cambodja een lening van het IMF in ruil voor structurele aanpassingen. Het verbod op de uitvoer van rijst werd in december 1995 opgeheven en de rubberexport werd geliberaliseerd. In het Ontwikkelingsplan van 1994 werd verbetering van de levensomstandigheden op het platteland voor het eerst integraal onderdeel van het ontwikkelingsbeleid. Het zou grotendeels worden overgelaten aan de werking van de markt.

Tot 1998 verdiende de elite van Cambodja nauwelijks aan de agrarische sector. De lakse opstelling van het Ministerie van Landbouw hing ook samen met de prioriteiten van donoren, die toen meer aandacht hadden voor onderwijs en gezondheidszorg dan voor overheidsinterventie in de landbouw. Het ministerie kampte voortdurend met geldgebrek. Daarbij kwam dat het departement in de periode 1993-1998 werd geleid door een royalistisch politicus, wiens ambtenaren werden gecontroleerd door Hun Sen's CPP. Die partij gunde royalistische ministers niet dat zij de kiezersgunst wonnen met succesvolle beleidsinitiatieven; dat was voorbehouden aan de CPP. De royalistische bewindslieden klaagden dat hun ambtenaren hen volledig in het ongewisse lieten.

In 1998 werkte Hun Sen FUNCINPEC, de royalistische partij van prins Ranariddh, uit de regering. Voortaan was hij de enige premier en hoefde hij geen energie meer te steken in de machtsstrijd met de royalisten. Daarmee ontstonden gunstiger voorwaarden voor publieke investeringen in de landbouw, vooral in opvoering van de rijstproductie. De toegenomen belangstelling van de regering had meer te maken met het vooruitzicht van profijtrijke internationale transacties met lokaal geproduceerde rijst dan met bekommernis om het lot van arme boeren. De regering had na de Aziatische financiële crisis van 1997-1998 behoefte aan extra inkomsten en de landbouw kon daarin voorzien. Het

budget van Landbouw steeg gelijktijdig met een verschuiving in de prioriteiten van donoren. Sinds 2000 legden internationale hulporganisaties zich toe op armoedebestrijding, en daarin had landbouw prioriteit. In Cambodja's Tweede Ontwikkelingsplan voor de periode 2001-2005 stond dat 's lands agrarische potentieel een bron is van economische groei en armoedebestrijding'.

In 2002 en 2003 zouden in Cambodja lokale en landelijke verkiezingen worden gehouden. De CPP moest toen wel iets doen voor de grote aantallen plattelandskiezers. Dat de partij in beide verkiezingen een overweldigende meerderheid haalde, laat zien dat dit heeft gewerkt.

In de seizoenen 2000-'03 en 2003-'04, toen de rijstbouw werd bedreigd door droogte, brachten hoge CCP-functionarissen regelmatig bezoeken aan kiesdistricten op het platteland, waarbij ze 'geschenken' meebrachten, zoals een waterpomp en dieselolie om de oogst veilig te stellen. Zij kwamen niet alleen van Landbouw, maar ook van Buitenlandse Zaken en andere departementen. In de aanloop naar de landelijke verkiezingen van 2003 gaven CPP-politici met aanleg van wegen en bevoeiingswerken blijk van een heel nieuwe belangstelling voor plattelandsontwikkeling. Premier Hun Sen gaf zelf het voorbeeld. Opnieuw kandidaat voor het premierschap, wijdde hij zich volledig aan een ontwikkelingszone ten westen van Phnom Penh en aan zijn eigen kiesdistrict. Dit inspireerde andere partijleden tot soortgelijke inspanningen voor hun kiezers op het platteland.

De hernieuwde aandacht voor de agrarische sector was ook te danken aan de inzet van de nieuwe minister van Landbouw, Chan Sarun. Hij was al in de jaren tachtig ambtenaar op het ministerie en was daarna enige tijd rector van de Koninklijke Landbouwuniversiteit. Hij had de technische kennis voor de uitstippeling van een doelmatiger landbouwbeleid, dat was gericht op 'hervorming van de gehele sector volgens marktprijncipes'. Hij belegde regelmatig bijeenkomsten met de hoofden van provinciale departementen van Landbouw, bijvoorbeeld over hun ervaringen met het programma Systematische Rijstverbetering (SRI). Dat moest rijstboeren overhalen efficiënter om te gaan met zaaigoed en water en tegelijkertijd technieken bijbrengen om de opbrengsten per oppervlakte-eenheid te verhogen. Met als resultaat een beter rendement. De minister zag er zelf op toe dat zijn ambtenaren vertrouwen wekten bij de boeren en hen trainden in de nieuwe technieken.

Overigens zijn de overheidsuitgaven voor de landbouw in Cambodja evenmin indrukwekkend als in Oeganda. Ze zijn de afgelopen vijftien jaar ver achtergebleven bij die voor onderwijs en gezondheidszorg. Wel zijn ze in de jaren 2004-2007 meer dan verdubbeld; van de begroting voor 2010 is 1,7 procent uitgetrokken voor landbouw. Tel daarbij op de 0,7 procent voor waterbeheer en 1,7 procent voor plattelandsontwikkeling en dan is het aandeel nog maar 4,1. De redenen voor dit bescheiden percentage zijn ongeveer dezelfde als in Oeganda. Donoren waren lang van mening dat landbouw moest worden overgelaten aan het particuliere initiatief en de elite had lange tijd nauwelijks belangen in de landbouw. Dat is de laatste jaren veranderd. Politici moesten zich verzekeren van de kiezersgunst en zij hebben daarvoor geput uit particuliere fondsen buiten de begroting om. De onderzoekers vermoeden dat zo aanzienlijk bedragen zijn geïnvesteerd langs informele weg, wat moeilijk te meten is. Dit is een verschil met Oeganda waar politici, de president voorop, kiezers lokken met douceurtjes uit de algemene middelen.

De landbouwvoorlichting in Cambodja is sinds 1997 in handen van het Centrum voor Studie en Ontwikkeling van de Landbouw (CEDAC), sinds 2002 de grootste niet-gouvernementele organisatie in Cambodja die boeren traint en voorlicht. In het programma Systematische Rijstverbetering (SRI), dat in 2000 van start ging, werken regering en CEDAC samen. De activiteiten van CEDAC bestrijken dorpen als geheel, niet, zoals bij NAADS, geselecteerde boeren per dorp. CEDAC staat ook dicht bij de boeren dan NAADS, waar het grootste deel van de begroting opgaat aan salarissen.

CEDAC is effectief. Een recente evaluatie van het SRI-programma laat zien dat 'programmaboeren' gemiddeld 1,16 ton rijst per hectare meer hadden geproduceerd dan boeren die zich hielden aan conventionele verbouwmethoden, waardoor de gemiddelde opbrengst steeg tot 3,5 ton per hectare. Boeren die het programma volgden, wisten het gebruik van kunstmest met 50 procent te verminderen in vergelijking met conventionele praktijken en bespaarden 55 kilo zaad per hectare vergeleken met niet-deelnemers.

Dat het voorlichtingswerk in Cambodja gunstig afsteekt bij dat van Oeganda heeft ook andere redenen. De NAADS moet zijn werkzaamheden spreiden over een reeks verschillende gewassen. Een dergelijke versnippering van ervaring, kennis en onderzoek is niet nodig in een rijstsamenleving als Cambodja, waar 'rijst eten' staat voor overleven en een boer die cassave, maïs

of aardappelen verbouwt met minachting wordt bekeken. Dat rijst zowel de consumptie als de export domineert heeft het voordeel dat technische en economische inspanningen kunnen worden geconcentreerd op één gewas. Bovendien kan rijst voor langere tijd worden opgeslagen. Verder heeft de rijstteelt van Cambodja kunnen profiteren van kennis en ervaring in de regio, vooral van het Internationale Rijstinstituut (IRRI). In Oeganda is verhoging van de productiviteit in de landbouw veel lastiger, omdat men bij de invoering van verbeterde variëteiten te maken heeft met verschillende gewassen.

* * *

IN DE LANDEN VAN Zuid-Oost Azië die vooropliepen met overheidsinvesteringen in de landbouw hebben die, zoals we zagen, aanzienlijk bijgedragen aan vermindering van de armoede. De vraag is nu of het marktgerichte landbouwbeleid van Cambodja en Oeganda ook ten goede is gekomen aan de armen op het platteland. Uit Wereldbankcijfers van 2011 blijkt dat Oeganda het op dit punt beter heeft gedaan dan Cambodja, terwijl de landbouwproductie daar sinds 2005 sneller is gestegen. In Oeganda daalde het percentage armen tussen 1992 en 2009 van 60 naar 27; in Cambodja daalde het van 40 procent in 1997 naar 35 procent in 2009. Hoe is deze schijnbare tegenstelling te verklaren?

In de eerste plaats gaat in beide landen maar een klein deel van de totale ontwikkelingsuitgaven naar de landbouw en moeten de effecten van het landbouwbeleid op de inkomens en het welzijn van de boeren niet worden overschat. De effecten van andere vormen van plattelandsontwikkeling zijn tot dusverre zichtbaarder in Oeganda dan in Cambodja, omdat die daar een langere geschiedenis hebben. Oeganda kreeg al begin jaren '90 internationale hulp voor onderwijs, gezondheidszorg en infrastructuur; terwijl ontwikkelingshulp op grote schaal pas na 2000 beschikbaar kwam voor Cambodja. In Cambodja is de afname van de armoede vooral een gevolg van hervatting van de economische activiteit na herstel van de vrede, niet zozeer van een gerichte strategie.

In de tweede plaats hebben de kleine boeren van Oeganda al veel langer blootgestaan aan de werking van de markt dan hun Cambodjaanse collega's. Zij hebben al in de koloniale periode marktgewassen verbouwd naast gewassen voor eigen consumptie. Terwijl sommige Cambodjanen werkten op de Franse rubber- en rijstplantages, verbouwden de meeste kleine boeren rijst voor eigen

gebruik. In het meer nabije verleden hebben de experimenten met collectieve landbouw in de jaren '70 en met socialistische planning in de jaren '80 bestaande, functionerende markten voor landbouwproducten vernietigd. Die moesten worden hersteld voordat een substantiële verbetering van boereninkomens en vermindering van de armoede merkbaar was.

In de derde plaats heeft de Cambodjaanse rijstmonocultuur nadelen. Dat het boereninkomen afhankelijk is van één gewas, dat ook internationaal wordt verhandeld, maakt het kwetsbaar voor schommelingen van de (wereld) marktprijs. Boeren in Oeganda verbouwen in de regel niet alleen meerdere gewassen, waardoor ze minder afhankelijk zijn van één gewas, maar bananen en cassave zijn ook minder kwetsbaar voor prijsschokken. Bovendien biedt deze diversificatie de mogelijkheid snel over te schakelen van gewassen met een lage, naar gewassen met een hogere geldopbrengst.

* * *

DAT BELEID VERSCHIL MAAKT, zoals uit andere landvergelijkingen is gebleken, wordt bevestigd door de bevindingen van Leliveld en Ten Brummelhuis in Cambodja en Oeganda. Met deze kanttekening: de marges voor beleidseffecten zijn er kleiner dan in landen die eerder aan de orde kwamen. Zowel Cambodja als Oeganda hebben immers, mede onder druk van donoren, landbouwontwikkeling overgelaten aan de markt. Daardoor bleven beleidsinitiatieven die zulke opmerkelijke resultaten opleverden in Indonesië, Thailand, Maleisië en Vietnam achterwege in Cambodja en Oeganda.

In Cambodja is wel een succesvol programma voor landbouwvoorlichting aan rijstboeren van de grond gekomen, dat wordt uitgevoerd in samenwerking tussen de overheid en een ngo. Maar wat in het landbouwbeleid van zowel Cambodja als Oeganda ontbreekt, zijn een effectief aanbod van gesubsidieerde inputs (meststoffen, zaaigoed, bestrijdingsmiddelen), gesubsidieerd krediet en de stabilisering van voedselprijzen voor de boer. De boeren van Cambodja en Oeganda staan bloot aan de grillen van de markten voor inputs en landbouwproducten, en dat maakt hen kwetsbaar.

Ten Brummelhuis en Leliveld werpen dan ook de vraag op of landbouwbeleid dat alleen is gericht op liberalisering, zoals in Cambodja en Oeganda, voldoende voorwaarden schept voor een landbouweconomie op een hoger niveau van

intensieve productie. De onderzoekers zien sterke aanwijzingen dat de markt de coördinatieproblemen in arme landbouweconomieën niet kan oplossen. Beleidsmakers elders in Zuid-Oost Azië zouden dit al vroeg hebben begrepen.

6. Discussie – Beleid en belangen

OP 12 EN 13 DECEMBER 2011 belegden de organisatoren van 'Tracking Development' een slotconferentie in de grote vergaderzaal van het ministerie van Buitenlandse Zaken in Den Haag. De twee coördinatoren, David Henley en Jan Kees van Donge, hielden ieder een voordracht waarin ze de belangrijkste conclusies samenvatten. Het is de moeite waard om hun bevindingen eens te vergelijken met de 'canon' van de Wereldbank, het rapport *The East Asian Miracle* uit 1993.

De Wereldbank prijst de Aziatische tijgers allereerst om hun macro-economische beleid (beheersing van de inflatie en een verstandige afstemming van wisselkoersen op marktverhoudingen). Macro-economisch beleid speelde de afgelopen decennia ook in Afrika een belangrijke rol in het ontwikkelingsbeleid. Henley en Van Donge bevestigen het belang van financiële discipline, maar laten zien dat dit in Zuid-Oost Azië hand in hand ging met een van overheidswege gestimuleerde verhoging van de voedselproductie door kleine boeren, inkomensverhoging op het platteland en vermindering van de armoede. In Afrika was geen sprake van een corresponderend beleid van armoedebestrijding. 'The East Asian Miracle' besteedt maar 5 bladzijden aan 'Dynamic Agricultural Sectors'. De ervaring in Zuid-Oost Azië, aldus de TD-onderzoekers, leert dat landbouw van veel groter belang is dan deze geringe aandacht suggereert.

Tegelijkertijd wijdt 'The Miracle' liefst 88 pagina's aan 'Markets and Exports'. De Wereldbank suggereert dat exportgerichte industrialisering de sleutel is van het Zuid-Oost Aziatische succes. Volgens de onderzoekers van Tracking Development laten de ervaringen in Zuid-Oost Azië juist zien wat de beperkingen zijn van een geforceerde industrialisatiepolitiek. Industrialisatie daar, zeggen zij, was eerder het gevolg van een aantrekkelijk investeringsklimaat dan van door de staat opgezette en geprotegeerde industrieën. Door de inkomensontwikkeling in de landbouw ontstond een binnenlandse markt, en door beheersing van de stedelijke voedselprijzen konden de lonen laag blijven, wat het aantrekkelijk maakte voor industrieën om zich te vestigen in het gebied.

Zonder het belang van goed bestuur te bagatelliseren, concluderen de onderzoekers uit hun vergelijking van Afrika bezuiden de Sahara en Zuid-Oost Azië dat bij de verklaring van ontwikkeling beleidskeuzen belangrijker zijn dan bestuurlijke kwaliteit. In het jargon - maar zeker niet in de lijn - van de Wereldbank: *policies* wegen zwaarder dan *governance*.

Henley en Van Donge hebben hun conclusies gegoten in een '3 x 3' formule: drie beleidscomponenten, gecombineerd met drie beginselen van aanpak. Als de belangrijkste elementen van succesvol ontwikkelingsbeleid, dat wil zeggen van beleid dat leidt tot economische groei en vermindering van armoede, noemen ze: (1) adequate macro-economische sturing; (2) prioriteit voor overheidsuitgaven ten gunste van de armen en het platteland en (3) economische vrijheid voor kleine boereigenaren en ondernemers. De twee noemen bovendien drie beginselen van aanpak die zowel ten grondslag lagen aan deze beleidskeuzen als aan een succesvolle uitvoering van dat beleid in Zuid-Oost Azië: (1) reikwijdte; (2) urgentie en (3) doelmatigheid.

Met 'reikwijdte' bedoelen de onderzoekers dat het gaat om de aantallen mensen die rechtstreeks baat hebben bij maatregelen, niet om de hoogte van individuele baten en zeker niet om de theoretische elegantie, technische perfectie of esthetische waarde van de ingreep. Met 'urgentie' bedoelen ze dat het gaat om *prioriteiten*, niet om *plannen*. Aan het begin van het proces, wanneer de omslag moet worden gemaakt van hardnekkige armoede naar gestage groei, komt het in succesvolle ontwikkelingsstrategieën niet aan op tot in kleinigheden uitgewerkte langere termijnplannen, die uitgaan van wat wenselijk is in de toekomst. Het gaat dan om het stellen van duidelijke prioriteiten, uitgaande van wat *onwenselijk* is in het heden, en om snel handelen naar die prioriteiten, gebruik makend van hulpbronnen die meteen voorhanden zijn.

Met 'doelmatigheid' bedoelen de onderzoekers dat het niet gaat om regels, maar om *resultaten*. Omdat dit beginsel doet denken aan de uitdrukking 'het doel heiligt de middelen' is dit misschien wel het meest omstreden onderdeel van de 3 x 3-formule. David Henley formuleerde het in zijn paper voor de slotconferentie zo: 'In staten die successen boeken met ontwikkeling zijn juridische beginselen, administratieve procedures, politieke rechten en ideologische voorschriften allemaal ondergeschikt aan het doel: zo snel mogelijk de levensomstandigheden verbeteren van zoveel mogelijk mensen. Om dat doel te bereiken moet men de ogen wel eens sluiten voor vormen van corruptie, creatief omgaan met regels en inbreuk op rechten.'

Voor de slotconferentie had het Ministerie van Buitenlandse Zaken een groot gezelschap uitgenodigd: diplomaten, economen, onderzoekers, ervaringsdeskundigen op het gebied van economische ontwikkeling en ook een enkele bewindsman. Zij mochten drie dagen lang hun licht laten schijnen over

het project Tracking Development en de resultaten van het onderzoek. Er was veel waardering voor het verrichte werk. Menigeen prees het project om de gevolgde methode – paarsgewijze vergelijking van landen in Afrika en Azië - en de helderheid van de conclusies. Maar er werden ook kanttekeningen geplaatst bij de drie 'zuilen' van succesvolle economische ontwikkeling.

Landbouw

De minst omstreden conclusie van Tracking Development luidt dat breed gedragen ontwikkeling alleen mogelijk is door investeringen in kleine boerenlandbouw en voorzieningen op het platteland. Van Donge ging hierover in gesprek met Akinwumi Ayodeji Adesina, de minister van Landbouw van Nigeria. Hij werd geboren in de deelstaat Ibadan en promoveerde op een landbouweconomisch onderwerp in de VS. Eerder werkte hij als directeur van de Rockefeller Foundation in Malawi.

Waarom kiest een jonge, veelbelovende Nigeriaan voor een loopbaan in de landbouw, vroeg Van Donge de minister. Adesina: 'Omdat landbouwonwikkeling de snelste manier is om armoede terug te dringen. Kijk naar China. Dat land tilde 440 miljoen mensen uit de armoede door zich te richten op landbouw. Afrika kan zich niet ontwikkelen zonder te investeren in het verwaarloosde platteland. Zo'n 80 tot 90 procent van de Afrikanen is afhankelijk van de landbouw. In Nigeria werkt 70 procent van de bevolking in die sector. We moeten investeren in kleine boeren om de productiviteit te verbeteren en banen te creëren.'

Op de vraag wat de grootste vergissing is die Nigeria vanuit ontwikkelingsoogpunt heeft gemaakt, antwoordde Adesina zonder aarzelen: „Dat we de landbouw de rug hebben toegekeerd. Nigeria stopte met het investeren in landbouw toen we olie begonnen te exporteren. Het aandeel van de begroting dat aan landbouw werd uitgegeven, daalde naar 1 procent, voor een sector die toen goed was voor 44 procent van het BBP. En met een kunstmatig hoge wisselkoers van de naira frustreerden we onze uitvoer. In plaats daarvan gaf de staat alleen nog maar geld uit aan de olie-industrie. En daar hebben we duur voor betaald. In 1961 was Nigeria goed voor 41 procent van het mondiale aanbod van aardnoten. Nu leveren we 0 procent. Destijds kwam 80 procent van de wereldproductie van cacao uit Nigeria, nu nog maar 8 procent. We produceerden grote hoeveelheden palmolie, waar landen in

Zuid-Oost Azië nu miljarden dollars aan verdienen. Wij helemaal niks. Nog in de jaren zeventig voorzagen we in onze eigen behoefte aan voedsel, nu zijn we een netto importeur. Op dit moment is Nigeria de op één na grootste importeur van rijst en de grootste importeur van tarwe. Dat kan zo niet doorgaan, want het is fiscaal niet te dragen en economisch onaanvaardbaar.'

Van Donge vroeg de minister wie er verantwoordelijk waren voor de verwaarlozing van de landbouw. Adesina: 'We hebben in Nigeria een lange reeks militaire regeringen gehad en die maakten de ene ideologische salto na de andere. Het beleid was volstrekt inconsistent. Sinds 1998 hebben we alleen burgerregeringen gehad; de democratie is gestabiliseerd. Onze burgerij houdt de regering nu aansprakelijk voor de resultaten van de economische ontwikkeling. Dat is heel belangrijk, en dat kon niet onder de militairen. Er is nu veel meer aandacht voor ontwikkelingsplanning. De huidige regering mikt op een economische groei van 11 procent in 2020. We hebben nu zo'n 7,5 procent groei. Maar die groei moet eerlijk worden verdeeld en daarom moeten we de landbouw uit het slop halen.'

Van Donge wilde ook weten of Adesina iets had geleerd van de ervaringen in Zuid-Oost Azië. De minister: 'De hoofdzaken die ik oppik uit de ervaring van Zuid-Oost Azië – die fenomenaal is geweest – zijn het belang van politiek leiderschap, stug vasthouden aan je ontwikkelingsdoelen en overheidsinvesteringen in de infrastructuur. Zulke algemene principes neem ik graag over. Maar ik vind niet dat we Azië voetstoots moeten navolgen. Daar was de rol van de publieke sector namelijk heel groot en ik vind niet dat we terug moeten naar die dagen.'

Terug? 'Ja. In 1960 was de particuliere sector in alle ontwikkelingslanden zwak. De overheid deed alles, van de productie van voedsel tot transport, opslag en verwerking. Tegenwoordig hebben we een levenskrachtig particulier bedrijfsleven, en dat is de motor van de groei. Het is nu de taak van de overheid om voorwaarden te scheppen voor het functioneren van de privésector. Door onderzoek, voorlichting en investeringen in infrastructurele werken. Zo moet de staat zorgen voor een betere elektriciteitsvoorziening, want dat is nu nog een groot probleem. We wekken nu 4.500 megawatt per jaar op, dat moet in 2015 zijn verdrievoudigd naar 14.000 megawatt. Dat willen we doen door gas- en kolencentrales te bouwen, maar ook door middel van zonne-energie en waterkracht.'

'Landbouw', zegt Adesina, 'werd in het verleden gezien als een ontwikkelingsproject. Landbouw moet business worden met de particuliere sector als motor van de groei. De boerenstand vergrijsd snel, dus moeten we landbouw aantrekkelijk maken voor jongeren. Dat is nu niet het geval, want ze hebben geen toegang tot krediet en land. Daarom willen we stukken in onbruik geraakte staatsgrond gaan verkopen. Als we de sector niet winstgevend maken, zullen jongeren er niet willen werken. En ze vinden het werk lichamelijk vaak te zwaar, dus we hebben moderne apparatuur nodig.'

Adesina vertelde hoe hij de rol van de overheid ziet bij ontwikkeling van de landbouw. 'Neem de landbouwprijzen. Tegenwoordig hebben we voedselbeurzen en een marktinformatiesysteem dat de prijzen helpt stabiliseren. We hoeven niet altijd gebruik te maken van publieke instellingen. De rol van de overheid is kwaliteitsnormen aanleggen en reguleren. Neem zaaigoed en kunstmest. Kunstmest is in Nigeria altijd verstrekt door de overheid. Via die pijplijn werd altijd maar een beperkt aantal boeren bereikt. Als minister heb ik binnen een maand de inkoop en distributie van kunstmest uit handen van de overheid gehaald en aan de particuliere sector toevertrouwd. Hetzelfde geldt voor zaaigoed. Wat we nu doen is financiële instrumenten aanbieden die onze banken in staat stellen om aan zaaigoed- en kunstmestbedrijven te lenen door het risico voor de banken te verminderen. Wij zeggen tegen hen: als jullie aan die bedrijven geld lenen, dekken wij 70 procent van jullie eventuele verliezen. Als kunstmest- en zaaigoedbedrijven aan het eind van het seizoen blijven zitten met voorraad, dan kopen wij daar 30 procent van terug. En als die bedrijven 100 procent van onze boeren bereiken, geven wij hun 10 procent prestatieloon. Met andere woorden: ik verander de privésector van leverancier aan de pakhuizen van de overheid in rechtstreekse leverancier aan de boeren.'

De minister besloot aldus: 'Mijn regering wil van Nigeria een krachtcentrale maken van voedselproductie en -export. Dat moet, want 72 procent van de bevolking leeft van maar 1 dollar per dag. We moeten snel banen scheppen en dat kan het snelst in de landbouw. Maar op dit moment gaat 3 procent van de begroting naar landbouwbeleid, terwijl die sector nu goed is voor een kwart van het BBP. Dat is nog steeds veel te weinig.'

Macrosturing en financiering

Het recept waarover de Wereldbank en de TD-onderzoekers het eens zijn is macro-economische stabiliteit. Niemand van de conferentiedeelnemers bestreed het belang van inflatiebeheersing, financiële discipline en een verstandig wisselkoersbeleid. Toch wezen sommigen erop dat in alle gevallen waarin macro-economisch beheer in ontwikkelingslanden bijdroeg aan economische groei dit gepaard ging met aanzienlijke financiële injecties van buiten: leningen, investeringen en hulp.

Veel Afrikaanse landen deden in de jaren tachtig een beroep op internationale financiële instellingen als het IMF en de Wereldbank, en werden vervolgens getraakteerd op dwingende voorwaarden, zoals drastisch snoeien in de publieke sector en minder overheidsbemoeienis. Die recepten zijn berucht geworden onder de noemer 'structurele aanpassing'.

Ook Nigeria kreeg hiermee te maken onder generaal-president Babangida. Akinwumi A. Adesina, de minister van landbouw van Nigeria, haalde herinneringen op aan de jaren tachtig: 'Natuurlijk waren in Nigeria tal van marktorganisaties veel te bureaucratisch. Natuurlijk liepen de overheidsuitgaven uit de hand. Maar het programma van structurele aanpassing was rampzalig voor onze plattelandseconomieën. Landbouwkundig onderzoek? Daar was geen geld meer voor. Landbouwvoorlichting? We moesten in het hele land voorlichters ontslaan. Prijsondersteuning voor landbouwproducten? Wij hadden daar geen geld meer voor; terwijl de landen in Zuid-Oost Azië ruime fondsen kregen van de internationale gemeenschap.'

Jan Kees van Donge, die in het kader van Tracking Development vaststelde dat Maleisië veel ruimere toegang had tot internationale financiering dan Kenia, bekende tijdens de slotzitting: 'Als ik nu hoor dat macro-economische stabilisering een noodzakelijke voorwaarde is voor groei ben ik veel sceptischer; want ik realiseer me nu hoezeer die groei afhankelijk is van kapitaalinjecties.' Hij bracht in herinnering dat buitenlandse donoren in 1985 grote bedragen bijeenbrachten om Indonesië door een economische crisis te helpen. De cruciale rol die donoren toen hebben gespeeld zou te weinig aandacht krijgen in verhalen over de ontwikkeling van Indonesië.

Jan Pronk was de Nederlandse minister van Ontwikkelingssamenwerking in de periodes 1973-1977 en 1989-1998. Uit dien hoofde was hij tevens voorzitter van de Intergouvernementele Groep voor Indonesië (IGGI), de organisatie van donoren. Pronk merkte eens op dat Indonesië na de machtsovername door generaal Soeharto meer hulp kreeg aangeboden dan het zelf vroeg. Waarom kregen sommige landen zoveel zachte leningen en andere helemaal niet?

Jan-Paul Dirkse, historicus, diplomaat en Indonesiëkenner, suggereerde een deel van het antwoord. Hij vroeg in zijn discussiebijdrage aandacht voor factoren die voor economen geen gesneden koek zijn: cultuur, contacten, taal. Hij ging met name in op de relaties tussen Nederland en Indonesië in het kwart eeuw tussen 1967 en 1992, de hoogtijjaren van Soeharto's Nieuwe Orde.

Dirkse: „Soeharto was een soldaat die een gelukkige hand had in het kiezen van adviseurs. Hij omringde zich met een groep technocraten die de taal spraken van zo'n beetje iedere donor van betekenis. Zij waren opgeleid in de Verenigde Staten, dus de Amerikanen hadden een zwak voor hen, net als de Wereldbank in Washington. Anderen waren opgeleid aan de Nederlandse Economische Hogeschool (NEH) in Rotterdam en konden nog steeds in het Nederlands van gedachten wisselen met Nederlanders die belang stelden in Indonesië. Als we kijken naar de ontwikkeling die plaatsvond in Indonesië sinds 1967 kunnen we niet heen om de prominente rol die de donorengemeenschap daarbij heeft gespeeld. Hier, in deze Haagse vergaderzaal, kwam de IGGI regelmatig bijeen in de tweede helft van de jaren '80, toen donoren steeds grotere sommen beschikbaar stelden voor de regering van Indonesië. Dat gebeurde onder voorzitterschap van Nederland en dat was merkwaardig. Andere donorenconsortia werden doorgaans voorgezeten door de Wereldbank. In feite was dit een meesterzet van Widjojo [Widjojo Nitisastro, de leider van de Indonesische technocraten, DV], die weinig op had met de Nederlanders, maar die heel goed wist dat Nederlanders last hadden van postkoloniale reflexen. Hij wist dat dit altijd in het voordeel zou zijn van de Indonesiërs en dat Pronk grote donoren als Japan, de VS en de Wereldbank ervan zou overtuigen dat de Indonesiërs met goede voorstellen kwamen en het juiste deden. Interessant genoeg was een groot deel van de beleidsmaatregelen die Widjojo en collega's voorstelden al in de jaren '30 ontwikkeld door een Nederlandse econoom, Julius Herman Boeke [1884-1956]. Hij had, onder andere omstandigheden, al de nadruk gelegd op de landbouw en de zelfvoorziening in landbouwproducten.'

De culturele factor; het feit dat mensen dezelfde taal spreken, zei Dirkse, is van belang. Voor zijn boek over de Indonesisch-Nederlandse betrekkingen in de jaren 1962-1992 sprak hij een paar jaar voor diens dood (hij stierf in 2009) met de Amerikaan Robert McNamara, van 1968 tot 1981 voorzitter van de Wereldbank. Dirkse: „Hij was nog steeds opgetogen over wat de Wereldbank heeft gedaan in Indonesië. Hij zei met zoveel woorden dat het feit dat 'men dezelfde taal sprak' Indonesië zoveel ontwikkelingsfondsen heeft opgeleverd, ook al werden die niet altijd even wijs besteed.'

De Nigeriaanse minister Adesina reageerde opgetogen: „Ik ben blij dat iemand begint over McNamara. Hij zei destijds tegen de Indonesiërs: 'Als u niet de rijstproductie haalt die u wenst, dan vind ik de fondsen die daarvoor nodig zijn.' De Wereldbank betaalde alles en het meeste was gratis. Intussen ging drie decennia lang de ontwikkelingshulp voor Afrika omlaag. Ook voor de landbouw. En je kunt geen water winnen uit een rots!'

Op de tweede dag van de slotconferentie discussieerden de onderzoekers van Tracking Development met ontwikkelingseconomen, onder leiding van de directeur van het Afrika-Studiecentrum, Ton Dietz. Een van die discussies ging over de omstreden kwestie wat het belang is van externe financiering – hulp én investeringen. Sommige deelnemers waren er van overtuigd dat de landen van Zuid-Oost Azië nooit hun economische doorbraken hadden kunnen bereiken zonder de massale instroom van buitenlandse fondsen, hetzij van hulporganisaties hetzij van buitenlandse investeerders. Op dit punt zijn de verschillen tussen Afrika en Zuid-Oost Azië onmiskenbaar. De discussie spitste zich toe op de 'cruciale momenten', de rol van extern kapitaal als versnellende factor en ook op de relatie oorzaak-gevolg. Begon economische groei na een grote investeringsgolf of kwamen buitenlandse investeerders uit 'groeioptimisme'? En wanneer gaan buitenlandse investeringen werkelijk groei bevorderen en houden ze daarna een gestage groei in stand? Veel hangt af van de relatie tussen lokaal en buitenlands kapitaal en het functioneren van financiële systemen.

'Vrijheid'

Als derde element van succesvol ontwikkelingsbeleid noemen de onderzoekers van Tracking Development 'economische vrijheid voor kleine boereigenaren

en ondernemers'. Dat klinkt een beetje als een geloofsartikel. In de landen van Azië die in het project onder de loep zijn genomen zien we namelijk veel meer overheidsbemoeienis, zowel in de landbouw als in de industrie, dan valt op te maken uit de omschrijving van deze 'derde zuil'. Overheidsingrijpen is niet hetzelfde als economische onvrijheid, maar aan de complexe ZO-Aziatische werkelijkheid van staatsbedrijven, marktgereguleering, subsidies en prijsbeleid doet 'economische vrijheid' niet helemaal recht. Over het relatieve gewicht van marktwerking en overheidsbemoeienis werd tijdens de slotconferentie levendig gediscussieerd.

Onder het hoofdje 'ervaringen' leidde Jan Kees van Donge een debat tussen Akinwumi A. Adesina, minister van Landbouw van Nigeria; Do Duc Dinh, hoofd van de afdeling Ontwikkelingseconomie in het Instituut voor Wereldeconomie in Hanoi; en Arie Kuyvenhoven, emeritus hoogleraar ontwikkelingseconomie aan de Wageningen Universiteit met ervaring, als docent en consultant, in Nigeria en Indonesië.

40

De Nigeriaanse minister Adesina wees erop dat de staat een zeer actieve rol heeft gespeeld in het succes van Zuid-Oost Azië: „De instituties die maakten dat de landbouw werkte, waren allemaal openbare instellingen. Zij zorgden voor financiering, prijsstabilisering, inputs, voorlichting, inkoop en distributie. Zonder actieve tussenkomst van de staat zou Azië nooit hebben gewerkt.’

Dat geldt ook voor Indonesië, dat in Tracking Development geldt als paradepaardje van succesvolle armoedebestrijding. Minister Adesina noemde het omstreden *Bulog*, een Indonesisch acroniem voor Openbaar Lichaam voor Logistiek, dat een hoofdrol heeft gespeeld in de Indonesische voedselpolitiek. Volgens Kuyvenhoven was dit een voorbeeld van terechte overheidsbemoeienis: „In de jaren '60 waren veel Aziatische landen voedselimporteurs. Voor Indonesië was het van groot belang om een eind te maken aan die situatie. Daarom is Bulog opgericht, een overheidsinstelling voor de inkoop en distributie van basisvoedsel. Je kunt van alles zeggen over Bulog, er deden zich nogal wat onregelmatigheden voor, maar het stelde Indonesië in staat stabiele bodemprijzen vast te stellen voor rijst en het garandeerde dat er voldoende rijst beschikbaar was voor de bevolking. In weerwil van de problemen is Bulog heel belangrijk geweest voor de armen van Indonesië.’

Van Donge wees erop dat het staatsbedrijf Vinafood dezelfde rol heeft gespeeld – en nog speelt – in Vietnam als Bulog in Indonesië. Professor Do Duc Dinh

beaamde dit, maar liet in het midden hoe lang dit zo zal blijven: „In Vietnam hebben we sinds de hervormingen staatsbedrijven, collectieve ondernemingen, coöperaties en privébedrijven. De staatssector speelt een fundamentele rol, maar de privésector is goed in de productie en distributie van voedsel en zal een steeds grotere rol gaan spelen. Voor Vinafood blijft een rol weggelegd, maar een minder belangrijke dan in het verleden.’

In 1998 riepen de donoren in koor dat de Vietnamezen hun economie moesten privatiseren. Toch gaven zij daar geen gehoor aan. Van Donge vroeg Do of het misschien het geheim is van Vietnams succes dat het *niet* privatiseerde. Do: 'Het IMF, de Wereldbank en andere donoren drongen er inderdaad op aan om de last van de staatssector te verminderen. Maar wij vonden dat die een functie had. De efficiëntie van de staatssector is laag vergeleken met die van de privésector, maar hij heeft de basis gelegd voor de industrialisering van Vietnam. Zo hebben we nu een olie-industrie, een staalindustrie en diverse bouwbedrijven voor de aanleg van infrastructurele werken.’

Toen Indonesië in de jaren tachtig een begin maakte met industrialisering, bestond de neiging om binnenlandse industrieën te steunen met subsidies en af te schermen met protectionistische tarieven. Kuyvenhoven werd destijds aangetrokken als consultant door het ministerie van Industrie. „Indonesië had een geweldige stijging gerealiseerd van de landbouwproductiviteit, minder mensen produceerden meer en er was behoefte aan banen voor degenen die de landbouw de rug toekeerden. Er was maar één oplossing: industrialiseren. De Indonesische beleidsmakers volgden aanvankelijk het klassieke model van importsubstitutie. Dankzij allerlei beschermende maatregelen verrezen cementfabrieken, staalfabrieken en textielfabrieken. Maar dit systeem van protectie hield onvoldoende rekening met comparatieve voordelen en concurrentiekracht.’

„Wij werden naar Indonesië gehaald,’ vertelde Kuyvenhoven, ‘omdat binnen het ministerie van Industrie onvrede bestond over de resultaten van het industrialiseringsbeleid. Het schiep onvoldoende banen, het kostte teveel buitenlandse deviezen en de nadruk lag op kapitaalsintensieve industrieën. Er verrees bij Bandung zelfs een vliegtuigfabriek, terwijl het Indonesië ontbrak aan de noodzakelijke kennis. Ons werd gevraagd te adviseren over alternatieve strategieën, die beter gebruik maakten van de eigen natuurlijke hulpbronnen en goedkope arbeidskrachten. Wij stelden vast dat Indonesië zich beter kon

toeleggen op de verwerking van landbouwproducten. Dat zou particuliere investeerders aantrekken. Er was destijds een machtsstrijd gaande bij Industrie tussen voorstanders van geprotegeerde zware industrie en importsubstitutie en diegenen die zich meer bekommerden om de schepping van werkgelegenheid.'

Azië raadt Afrika nu aan niet te snel een einde te maken aan de staatsbemoeienis. De Vietnamese deelnemer aan de conferentie, Do Duc Dinh, reisde de afgelopen jaren veel in Afrika en bracht onder meer bezoeken aan Tanzania en Zimbabwe. Van Donge vroeg hem wat Afrika kan leren van Azië.

Do: „Afrika nu lijkt sterk op Vietnam in de jaren '80. Toen kwam Vietnam in beweging en het is nu ook tijd voor Afrika. Het kan daarbij gebruik maken van onze ervaringen. Afrika moet beginnen met prioriteiten stellen: landbouwonwikkeling, de productie van consumentengoederen en exportontwikkeling. En wat betreft marktwerking: in Vietnam hebben we geleerd dat staatsbedrijven over het algemeen geen winst maken. Maar je moet ze ook niet te snel van de hand doen, want ze kunnen helpen bij de opbouw van een industrie. In Tanzania zijn na het begin van de hervormingen alle industriële staatsbedrijven gesloten. Zo is de enige papierfabriek van het land, een staatsbedrijf, voor 1 dollar overgenomen door een Zuid-Afrikaanse firma. Terwijl ze miljoenen hadden kunnen verdienen met die fabriek. In bepaalde sectoren heb je staatsbedrijven nodig; in andere is juist behoefte aan de concurrentie van de markt.'

Goed bestuur

De meest verrassende conclusie van 'Tracking Development' is dat de kwaliteit van het openbare bestuur, in ontwikkelingsjargon *governance*, minder belangrijk is als verklaring van successen en mislukkingen dan beleid. Onder 'governance' valt een hele reeks factoren die samen de omgeving uitmaken waarin ontwikkelingsbeleid tot stand komt, zoals de integriteit van ambtenaren en politici, formele en informele spelregels en het functioneren van financiële instellingen en uitvoeringsorganen. Deze factoren zijn ontwikkelingseconomen, beleidsmakers en internationale financiële instellingen de afgelopen decennia steeds belangrijker gaan vinden. Enkele deelnemers aan de slotconferentie hadden dan ook moeite met deze conclusie van de TD-onderzoekers.

Peter Lewis, docent Afrikastudies aan de Johns Hopkins University in

Washington DC, wierp de eerste steen. „We moeten institutionele kwesties, zoals kwaliteit van bestuur, niet te snel afschrijven als een factor bij ontwikkeling. Wanneer we eenmaal hebben vastgesteld dat bepaalde beleidskeuzen effectief zijn geweest, moeten we nog steeds verklaren waarom die keuzen werden gemaakt, waarom ze werden uitgevoerd en waarom men er, ook al waren ze niet altijd even consistent, gedurende tientallen jaren aan vasthield. Was dat misschien omdat de instellingen goed genoeg waren? Omdat onderwijzers op tijd werden betaald, landbouwvoorlichters hun werk deden en het bankwezen met een voldoende mate aan doelmatigheid functioneerde? Dit zijn allemaal kenmerken van zowel uitvoeringsorganisaties als de totale institutionele omgeving die in een groot deel van Afrika afwezig waren. We moeten ons afvragen welke verbeteringen in de kwaliteit van het openbare bestuur noodzakelijk zijn om resultaten te behalen in termen van een gedeelde economische groei.'

Seth D. Kaplan, een Amerikaanse consultant op het gebied van ontwikkelingsvraagstukken en auteur van het boek *Fixing Fragile States* (2008), ging wat dieper in op een veelbesproken smet op openbaar bestuur: corruptie. „We gaan ervan uit dat de cijfermatige scores die sommige internationale denktanks verstrekken over zulke verschijnselen als 'corruptie' en 'governance' een adequaat beeld geven van de corruptie in een land. Maar volgens mij zijn die misleidend en zelfs bedrieglijk. Iedereen die wel eens zaken doet in Azië en Afrika zal het beamen: corruptie is niet iets eenduidigs. Corruptie is meerdere dingen tegelijk. Corruptie in China kost geld, maar verandert niets aan de resultaten. Corruptie in Afrika kost geld én verandert de resultaten dramatisch. Slecht bestuur in China is niet even slecht als in een willekeurig Afrikaans land, hoewel de internationale scores misschien gelijk zijn. Die cijfers zijn daarom nauwelijks bruikbaar'

Beide coördinatoren reageerden. Jan Kees van Donge zei dit over kwaliteit van bestuur: „Als je als afrikanist wordt geconfronteerd met de werkelijkheid van Azië, zie je enorm veel verspilling. Zo is er verspilling in staalfabrieken, die heel inefficiënt zijn. Maleisië heeft een eigen auto-industrie, waar ze een auto maken die Proton heet, en dat is een industrie die bepaald niet optimaal functioneert. Het idee bestaat dat Zuid-Oost Azië een soepel draaiende ontwikkelingsmachine is, en dat is niet zo. Die werkelijkheid probeer ik te vangen als ik het heb over de kwaliteit van bestuur. De regering van Maleisië

verloor in de jaren tachtig naar schatting 350 miljoen dollar met inspeculatie. Maar Maleisië heeft ook de staatsoliemaatschappij Petronas, een toonbeeld van efficiëntie. In Indonesië viel de staatsoliemaatschappij Pertamina in de jaren tachtig in handen van de Soeharto-clan en raakte daardoor aan de rand van de afgrond. In Afrika kost het weinig moeite om voorbeelden te vinden van verspillende plannen en projecten. En daar komt veel persoonlijke verrijking bij kijken. De vraag is nu waarom Zuid-Oost Azië deze verspilling overleefde en Afrika niet. Ja, instellingen zijn belangrijk, maar ze zijn niet zo doorslaggevend als menigeen denkt.'

David Henley was het eens met Seth Kaplan: het ene geval van corruptie is het andere niet. „Het verschil,” zei hij, „zit ’m in de voorspelbaarheid. Veel mensen zien dat als het belangrijkste verschil tussen corruptie in Afrika en corruptie in Azië. Wanneer corruptie volkomen voorspelbaar is, wordt het een belasting, en investeerders kunnen belastingen incalculeren. Wanneer we het hebben over ontwikkelingsbeleid kunnen we corruptie zien als een gegeven waarmee rekening wordt gehouden bij investeringsbeslissingen. We kunnen corruptie ook zien als een factor die van invloed is op de uitvoering van beleid. Afrikanen worden geobsedeerd door dit laatste aspect, de mate waarin regeringen hun handen zien gebonden bij het uitstippelen van beleid of eenvoudigweg niet effectief zijn, omdat het beleid dat zij uitstippelen niet wordt uitgevoerd. Ik zou meer onder de indruk zijn van dat argument als Afrikaanse leiders serieus hadden geprobeerd om, met dezelfde voorrang als we in Azië hebben gezien, het juiste beleid uit te voeren. Voor zover ik weet, is dat zo zelden gebeurd dat er weinig reden is om veel belang te hechten aan corruptie als uitvoeringsprobleem.’

In het economendebat op de tweede dag van de slotconferentie kreeg de relativisering van 'governance' veel bijval. De vraag werd opgeworpen onder welke omstandigheden 'slecht bestuur' kan samengaan met economische doorbraken en misschien zelfs een voorwaarde is waaronder die plaatsvinden. Stabiliteit en vertrouwen in de continuïteit van het leiderschap werden gezien als belangrijker voor gestage groei dan voldoen aan alle criteria voor goed bestuur. Bepaalde vormen van autoritair, zelfs corrupt bestuur, die ten goede komen van de armen en zorgen voor stabiliteit kunnen samengaan met groei op langere termijn. Dit is een bekende controverse in de politieke economie: schept economische groei een middenklasse die vervolgens meer doorzichtig bestuur eist en vrijere voorwaarden voor haar (stedelijke) leefwijze

en economisch gedrag? Of is eerst 'goed bestuur' nodig en vrijheid voor ondernemers en de middenklasse in het algemeen voordat er sprake kan zijn van gestage groei? De bevindingen van Tracking Development neigen naar het eerste standpunt, hoewel dan vervolgens onvermijdelijk de vraag opkomt welke vormen van corruptie en onvrijheid groei bevorderen en welke die juist in de weg staan.

Beleid en belangen

De juiste beleidskeuzen, daar gaat het om, zeggen de onderzoekers van Tracking Development. Maar dan rijst onvermijdelijk de vraag: waarom hebben juist de leiders van Zuid-Oost Azië de afgelopen halve eeuw de goede keuzen gemaakt? Die vraag, over de drijfveren van beleidskeuzen, werd het krachtigst onder woorden gebracht door Seth Kaplan. Hij had zich enigszins gestoord aan het conferentiepaper waarin David Henley de drie beginselen van aanpak uiteenzet die nodig zijn voor succesvol ontwikkelingsbeleid: reikwijdte, urgentie en doelmatigheid. Kaplan: „In de laatste alinea, de voorlaatste zin, van het paper staat: 'Er is nog niet geprobeerd om de politieke voorwaarden te benoemen waaronder leiders opstaan die geneigd zijn te kiezen voor deze doelen.' Die ene zin vat meteen mijn frustratie samen. En die luidt dat de vraag waarom regering A iets wel doet en regering B niet wordt opengelaten.’

„Ik vraag mij altijd af: welke rol speelt de sociaal-politieke dynamiek? Wat is de rol van de ideologie van leiders? Heeft die gewerkt als een samenbindende factor; als motor? Welke rol speelt nationale cohesie? In Zuid-Oost Azië kent alleen Myanmar grote etnische tegenstellingen. Het kan toeval zijn, maar dit is nu juist het land waar ontwikkeling nauwelijks op gang is gekomen. In Afrika is Botswana economisch het meest succesvol en dat is ook het land met de grootste interne cohesie.

„En wat is het effect van de omgeving? Zijn er succesvolle landen in de buurt waar deze landen in Zuid-Oost Azië van hebben geleerd? Kwamen er hulpelden of investeringen uit die landen? Ik denk niet dat China zou zijn waar het nu is zonder dat 'bureneffect'. Kijk ik naar Afrika, dan zie ik dat de ontwikkelingsideologie daar sterk lijkt op die in het Europa van de jaren '50, '60 en '70. Die ideeën zijn steeds nagevolgd. Hebben de Afrikanen daarom de verkeerde lessen geleerd? En is dat de fout van de donoren? Kort samengevat:

was er in Zuid-Oost Azië iets in de ideologie van de elite of de regering, iets in de nationale cohesie, dat het proces voortstuwde en dat moeilijk te reproduceren is in Afrika? Er is trekkracht nodig om de wagen in beweging te zetten'

Henley voelde zich uitgedaagd. „Natuurlijk hebben we hierover nagedacht en we hebben er lang en levendig over gediscussieerd. In nog te verschijnen publicaties zeggen we ook iets over de politieke achtergronden van de besluitvorming in Zuid-Oost Azië. Enigszins simplificerend: er zijn twee soorten staten in het gebied die successen hebben geboekt met economische ontwikkeling. Dat zijn aan de ene kant de contrarevolutionaire staten – Indonesië, Maleisië en Thailand – en aan de andere kant de postrevolutionaire staten die marktgerichte hervormingen hebben doorgevoerd – Vietnam en zijn burens. In beide gevallen was de erfenis van het socialisme en van de gewelddadige strijd daartegen cruciaal. En dat betekent niet veel goeds voor Afrika, want in de meeste Afrikaanse landen heeft het socialisme als ideologie geen rol van betekenis gespeeld of was het niet meer dan nationalistische retoriek, zoals in Kenia.

„Andere factoren zijn wat ingewikkelder. Die hebben, denk ik, te maken met de manier waarop het wereldbeeld van Afrikaanse beleidsmakers in het verleden is gevormd door idealistische noties. De culturele kloof tussen Afrikaanse beleidsmakers en het platteland en ook de ervaring met snellere veranderingen in de koloniale periode hebben Afrikaanse politici doordrongen van deze opvatting van ontwikkeling als een radicale metamorfose, in tegenstelling tot het geleidelijke model van economische ontwikkeling dat Aziaten hebben gevolgd.

„Er zijn dus verschillende factoren in het spel en die negeren we zeker niet. Toch blijft het de vraag hoe relevant dit alles is. Als we conclusies willen trekken die van betekenis zijn voor toekomstig beleid, conclusies over wat gedaan moet worden, dan doet het minder ter zake waarom Aziaten en Afrikanen in het verleden bepaalde besluiten hebben genomen. Waar het om gaat is of mensen ertoe aangezet kunnen worden om de juiste beslissingen te nemen in de toekomst. Niemand denkt dat dit gemakkelijk zal zijn. De beste manier waarop we dit kunnen doen is aan de beleidsmakers in Afrika laten zien dat beleid ten gunste van de armen niet alleen goed is voor de armen. Dat het ontwikkelingsbeleid is, dat het op den duur ten goede komt van zowel de stedelijke elites als de massa's op het platteland. Het minste dat we kunnen

zeggen is dat het heeft gewerkt in Zuid-Oost Azië. En dat moet toch invloed hebben op beleidsmakers in Afrika en op degenen in de donorengemeenschap die hen beïnvloeden.'

Het gespreksthema werd afgesloten door David Booth. Hij is als onderzoeker verbonden aan het Overseas Development Institute (ODI) in Londen, waar hij leiding geeft aan het 'Africa Power and Politics Programme'. Zijn bijdrage ging dan ook over politiek en macht.

Booth: „We begonnen deze bijeenkomst vanochtend met een glasheldere boodschap. Natuurlijk kunnen we die met z'n allen nog beter, nog robuuster maken, maar hij kan daardoor ook minder helder worden. Tracking Development moet vasthouden aan de boodschap die we vanochtend kregen: dat de juiste beleidskeuzen wel degelijk verschil maken.'

„Dat lokt de vraag uit – en daar ging de discussie steeds meer over - hoe machthebbers erbij komen om zulke keuzen te maken. Wel, sommigen kiezen voor verstandig beleid en anderen niet. Het gaat om prioriteiten. Als ik het verhaal zou moeten samenvatten, niet alleen voor Zuid-Oost Azië, maar zo'n beetje voor alle snelle groeiers in Oost-Azië, dan gaat het in laatste instantie om een fundamentele uitdaging voor de nationale veiligheid in een kritieke periode. In veel, maar niet alle gevallen was het de dynamiek van de Koude Oorlog. Die dicteerde de allerhoogste prioriteit voor economische ontwikkeling om een grote uitdaging voor de nationale veiligheid het hoofd te bieden. En zo'n krachtige politieke drijfveer zorgt ervoor dat een bepaald beleid ingang vindt en in de loop der tijd wordt geïnstitutionaliseerd. Daarom kun je beleidspakketten ook niet zomaar importeren. Maar je kunt ook niet je handen ten hemel heffen en zeggen dat iedere situatie uniek is en dat er geen lessen vallen te leren. Natuurlijk zijn er lessen te leren. Maar als puntje bij paaltje komt, krijgt een bepaald beleid alleen blijvende steun en prioriteit als het strookt met het politieke overlevingsbelang van de belangrijkste beslissers, van de hoogste leiders. Leiders proberen van alles, maar alleen wat hun politieke overleving dient, gebeurt.'

* * *

7. Conclusie - Ontwikkeling begint met goed boeren

CHINA INVESTEERT IN Afrikaanse wegen, mijnen en landbouwgrond, en India volgt dit voorbeeld. Afrika, dat een halve eeuw geleden aan een onafhankelijk bestaan begon onder dezelfde condities als Azië, heeft het initiatief uit handen gegeven. De achterstand is extra navrant als we Afrika bezuiden de Sahara vergelijken met de landen van tropisch Zuid-Oost Azië, die in de jaren tachtig de eretitel kregen van 'tjgereeconomieën'. Afrika heeft nog steeds geen economische leeuwen.

In 1960 waren Afrikanen gemiddeld rijker dan Zuid-Oost Aziaten. Rond 1980 haalde Zuid-Oost Azië Afrika in wat groei betreft en nu is het hoofdelijk inkomen er het dubbele van dat in Afrika. In de jaren negentig was er wat groei in Afrika, dankzij verbeterd macro-economisch beleid en een toegenomen vraag naar grondstoffen. Maar die groei leidde niet tot vermindering van de armoede. In Zuid-Oost Azië ging de economische groei gepaard met een spectaculaire vermindering van de armoede. In Indonesië daalde het percentage mensen onder de armoedegrens van 60 in 1970 tot 22 in 1984. In andere landen in de regio zien we soortgelijke prestaties, zij het op andere tijdstippen. De jongste winnaar is Vietnam.

Veel afrikanisten schrijven Afrika's falen toe aan corruptie en 'zwakke instellingen'. David Henley, onderzoeker van Tracking Development, is sceptisch over deze verklaring: 'Indonesië wedijverde in de periode van zijn grootste ontwikkelingssuccessen, de jaren zeventig, met Nigeria om de titel van 's werelds meest corrupte land, met Thailand als goede derde. De reden voor Afrika's mislukking, zeggen wij, is niet corruptie of inadequate uitvoering van potentieel succesvol ontwikkelingsbeleid. Nee, de reden ligt in het feit dat Afrika nooit heeft geprobeerd het soort beleid te voeren dat zo succesvol is gebleken in Azië'.

In Indonesië begonnen inkomens, na een lange periode van stagnatie, te groeien in 1967, toen generaal Soeharto president werd. In Nigeria, dat in het project is vergeleken met Indonesië, onder meer omdat beide landen belangrijke olieproducenten zijn, groeide de economie ook een tijdje door de olie-inkomsten. Maar die groei zette niet door. In Zuid-Oost Azië bleef de economie groeien dankzij een ontwikkelingsstrategie ten gunste van het platteland en van de armen.

Indonesië financierde de investeringen eerst met buitenlandse hulp, later uit de oliebaten. Een derde van het ontwikkelingsbudget ging naar de landbouw. Het irrigatiesysteem werd verbeterd en er kwamen nieuwe rijstvariëteiten met een

hoge opbrengst beschikbaar. Kunstmest en krediet werden gesubsidieerd. De staat garandeerde de boeren een minimumprijs voor hun rijst. Tussen 1968 en 1985 stegen de opbrengsten per hectare met 80 procent. In de jaren zestig was Indonesië nog de grootste rijstimporteur ter wereld, in 1984 was het zelfvoorzienend.

De nieuwe landbouwtechnologie was arbeidsintensief. Tientallen miljoenen boeren en landarbeiders profiteerden ervan. De overheid investeerde ook in wegen, elektriciteit, scholen en gezondheidszorg op het platteland, waar 70 procent van de bevolking leeft. Dit werd grotendeels gefinancierd met hulp. De economie als geheel begon te groeien en in de jaren tachtig kregen particulieren vertrouwen in het land. Zij gingen investeren in arbeidsintensieve industrieën voor de export: kleding, schoenen en elektronica. Elders in Zuid-Oost Azië gebeurde iets soortgelijks.

In Maleisië begon de gestage groei in 1958, toen de regering van de zojuist onafhankelijk geworden Federation of Malaya aankondigde dat ze 'de hoogste prioriteit [zou] geven aan lotsverbetering van de plattelandsbevolking'. Binnen vijftien jaar werden in tweederde van de kleine rubbertuinen bomen met hoge opbrengst aangeplant, met subsidies van de overheid. Tegelijkertijd werd de rijstproductie verdubbeld, eveneens in vijftien jaar tijd, dankzij nieuwe irrigatieprojecten. Die maakten het mogelijk om op hetzelfde rijstveld jaarlijks tweemaal te oogsten in plaats van één keer.

In Vietnam verdubbelde de rijstproductie tussen 1975 en 1990. Dezelfde trend, maar op een later tijdstip. In strijd met de gangbare opvatting was die productietoename niet zozeer het gevolg van dereguleringsmaatregelen. De productie steeg in die periode vooral door uitbreiding van het bevoelde areaal, wat, net als in Maleisië, twee oogsten per jaar mogelijk maakte in plaats van één.

In Cambodja gebeurde alles later, als gevolg van de ontwrichting tijdens en na het Pol Pot regime. Maar ook in Cambodja zien we nu, vooral na 2005, gestage groei én armoedevermindering en een gestegen overheidsaandacht voor landbouw en plattelandsonwikkeling.

Overall in Zuid-Oost Azië begon de gestage groei en de vermindering van de armoede met een agrarische revolutie die werd gedragen door kleine boereneigenaren, maar die mogelijk werd gemaakt door grote overheidsinvesteringen. Wat precies het oorzakelijke verband is tussen deze landbouwrevolutie en de latere industriële ontwikkeling is niet helemaal duidelijk, maar we weten wél dat de agrarische omwenteling er steeds aan voorafging.

De beleidsmaatregelen die deze omwenteling ontketenden werden ingegeven door inzicht bij Zuidoost-Aziatische beleidsmakers in de twee beginselen van succesvolle ontwikkelingsplanning. Het eerste beginsel luidt dat ontwikkeling in de eerste plaats een kwestie is van aantallen en dat die beleidsmaatregelen het meest effectief zijn die ten goede komen aan het grootste aantal mensen. Het tweede principe komt neer op een gevoel van urgentie. Het besef dat het in een vroeg stadium van ontwikkeling niet gaat om gedetailleerde lange termijnplanning, maar om prioriteiten.

Waarom gebeurde dit? De politieke realiteiten van de jaren zestig dwongen Aziatische elites om de belangen van kleine boeren serieus te nemen. Maleisië (en Thailand) kregen na de oorlog te maken met communistische opstanden. De communistische partij van Indonesië steunde op de armen van het Javaanse platteland en dreigde te gaan domineren, tot het leger er in 1965 bloedig mee afrekende. De ontwikkelingsplannen voor het platteland dienden om de aantrekkingskracht van politiek radicalisme te neutraliseren en zo de macht van de elites veilig te stellen.

Afrikaanse regeringen zagen 'ontwikkeling' vooral als snelle industrialisering om die achterlijke landbouw te boven te komen. Terwijl Indonesië zijn oliedollars in de jaren zeventig uitgaf aan arbeidsintensieve landbouw, besteedde Nigeria de olie-inkomsten aan kapitaalsintensieve industriële projecten, waaronder een gigantische staalfabriek die nooit staal heeft geproduceerd. Zelfs als zij spullen maakten, hadden deze nieuwe industrieën heel weinig mensen in dienst. Het waren kathedralen in de woestijn. De groeiende kloof tussen arm en rijk werd door Nigeriaanse planners gezien als 'de prijs van snelle ontwikkeling'.

Een paar Afrikaanse landen schonken aandacht aan de landbouw, zoals Kenia, een ander land dat Tracking Development onder de loep heeft genomen. De landbouwsector werd er niet in dezelfde mate verwaarloosd als in Nigeria. Maar ook in Kenia werd de economische groei belemmerd door een elitaire opvatting van het ontwikkelingsproces. De Keniaanse regering wedde niet op de massa van arme boeren, die de meeste aandacht vroegen. De overheid beschouwde hen als 'conservatief' en onvoldoende bereid tot innovaties. De autoriteiten mikten juist op een kleine groep van zogenoemde 'progressieve' boerenondernemers. In de jaren zestig gingen de landbouwsubsidies naar 3 procent van de boeren, een elite.

Het Afrikaanse patroon van overheidsuitgaven per economische sector is de laatste jaren niet veranderd ten opzichte van dat in 1980. Het komt in de buurt van het uitgavenpatroon in het huidige, industrialiserende Zuid-Oost Azië. Maar het wijkt sterk af van het Aziatische patroon in 1980, toen ginds massaal werd geïnvesteerd in de twee sectoren die Aziatische beleidsmakers toen cruciaal achtten voor het begin van economische ontwikkeling: de landbouw en de transportinfrastructuur. In Azië als geheel – waarbij inbegrepen India – ging in 1980 15 procent van de overheidsuitgaven naar de landbouw. In 2005 was dat voor Afrika 5 procent. Van de andere sector, transport en communicatie, in hoofdzaak wegenaanleg, was het aandeel in de Aziatische uitgaven van de jaren '80 veel hoger dan we nu zien in Afrika. Deze patronen zijn dus nauwelijks veranderd.

Toch vinden veel waarnemers de recente ontwikkelingen in de Afrikaanse landbouw hoopgevend. Zij denken dat de beleidsfouten van het verleden eindelijk worden gecorrigeerd. In 2003 namen de lidstaten van de toen net opgerichte Afrikaanse Unie (opvolger van de Organisatie van Afrikaanse Eenheid) zich voor ten minste 10 procent van hun overheidsuitgaven te besteden aan landbouw. Tot op heden hebben maar 8 landen dat werkelijk gedaan. En het streefcijfer van 10 procent is lang niet toereikend. Indonesië, met veel gunstiger condities voor landbouw, trok er in 1979 22 procent van de overheidsuitgaven voor uit.

* * *

Wat kunnen Afrikanen en donoren leren van Tracking Development?

Mercy Karanja, een Keniaanse die jaren voor het ministerie van Landbouw werkte, daar met grote weerzin vertrok en een tweede carrière maakte bij de Boerenbond van Kenia, zei in oktober 2007 tijdens een conferentie bij Wageningen Universiteit: 'Niet alleen de donorengemeenschap, die blijft hameren op het slechten van tariefmuren, maar ook onze eigen politieke leiders moeten worden wakker geschud. En dat kan alleen als boeren meer macht krijgen. Sinds in 2002 verkiezingen met meerdere partijen zijn gehouden in Kenia wordt er naar ons geluisterd. Heus, zonder sterke boerenbonden gaat het roer niet om in Afrika.'

Jan Kees van Donge zei na afloop van het project: 'Zonder de dreiging van communisme en van een potentieel krachtige, rebelse boerenstand is Zuid-Oost Azië niet te begrijpen. Dat wil overigens niet zeggen dat Afrikaanse leiders niet zouden kunnen inzien dat het ook in hun belang is om prioriteit te geven aan inkomensverhoging van de boeren.'

Volgens David Henley legt electorale democratie niet dezelfde druk op Afrikaanse regeringen als de Aziatische revoltes van toen. 'Maar donoren kunnen voorrang geven aan de juiste activiteiten. Ze kunnen bij Afrikaanse elites aandacht vragen voor het feit dat successen elders vooral zijn bereikt door strategieën ten gunste van armen en het platteland. Die strategieën hebben niet alleen de armoede verminderd, maar ook processen in gang gezet die hele landen welvaart brachten.'

De boodschap lijkt aan te komen. Ruud Treffers, Nederlands ambassadeur bij de Wereldbank, zei tijdens de slotconferentie van Tracking Development: 'Het is natuurlijk heel logisch om prioriteit te geven aan landbouwontwikkeling als de meeste mensen op het platteland wonen en voor hun levensonderhoud zijn aangewezen op de landbouw. Het is vreemd dat we dat in de loop der jaren zijn vergeten.'

* * *

Colofon

Auteur	Dirk Vlasblom
Opdracht	Afrika-Studiecentrum
Foto's	Blandina Kilama
Layout en druk	UFB / Grafimedia
Oplage	1.500
ISBN	978-90-5448-122-5

Foto p. 24	Vrouwen doppen cashewnoten bij Premier in Dar es Salaam, Tanzania
Foto p. 25	Vrouwen sorteren cashewnoten bij My An Company in Long An, Vietnam

Het project Tracking Development is uitgevoerd door het Afrika-Studiecentrum samen met het Koninklijk Instituut voor Taal-, Land- en Volkenkunde, beide gevestigd in Leiden. Het is gefinancierd door het Nederlandse ministerie van Buitenlandse Zaken.



Afrika-Studiecentrum

Postadres	Postbus 9555 2300 RB Leiden
Bezoekadres	Pieter de la Court gebouw Wassenaarseweg 52 2333 AK Leiden
Telefoon	071 527 3372/3376 071 527 3354 (bibliotheek)
E-mail	asc@ascleiden.nl asclibrary@ascleiden.nl (bibliotheek)
Website	www.ascleiden.nl
Twitter	www.twitter.com/ASCLeiden
Facebook	www.facebook.com/ASCLeiden

Een kwestie van goed boeren

Economische ontwikkeling in Afrika en Zuid-Oost Azië vergeleken

